

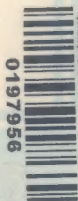
كُتُبٌ سِيَاسِيَّةٌ



مجموعة عربية ١٠٠٪

أزمة الوحدة الأمريكية
ومستقبل منظمة الدول الأمريكية

تأليف: وليام مانجر
ترجمة: أحمد حسن إبراهيم
مراجعة: حسين الحوت



0197956

Bibliotheca Alexandrina

كتاب

سياسة

أزمة الوحدة الأمريكية
ومستقبل منظمة الدول الأمريكية

تأليف : وليام ماينجر
ترجمة : أحمد حسن إبراهيم
مراجعة : حسين الحوت

١٩٦٣

تمهيد

الكتاب يتناول تاريخ حركة الوحدة الأمريكية منذ حرب الاستقلال التي خاضتها دول أمريكا الإسبانية ، ويشرح تطور علاقات الولايات المتحدة بدول أمريكا اللاتينية وقيلام مبدأ مونرو وتطوره فيما بعد ، والمشكلات التي واجهت الدول الأمريكية في القرن الماضي والمشكلات التي تواجه منظمة الدول الأمريكية .

وهو مؤلف الكتاب هو أخير من يكتب عن الوحدة الأمريكية ومنظمة الدول الأمريكية فقد التحق بخدمة الاتحاد الأمريكي موظفا صغيرا الى ان وصل الى منصب السكرتير العام المساعد لمنظمة الدول الأمريكية ، وبهذه الصفة حضر كل المؤتمرات وعاصر أعمال اللجان والوكالات الكثيرة في المنظمة . والكتاب صدر عام ١٩٦١ بالولايات المتحدة .

الفصل الأول

الأزمة الحالية

« لقد ارتبطنا مع جمهوريات الجنوب الشقيقة بحلف جديد من أجل التقدم وهدفنا هو أن تكون أمريكا اللاتينية حرة وموسرة .
وان تتحقق درجة من التقدم الاقتصادي والاجتماعى لكل دولها ولكل مواطنيها تتناسب مع مساهماتها التاريخية فى الثقافة والفكر والحربة »

ان هذا التعاقد من الرئيس كنيدي فى أول بيان رسمى له عن رسالة الاتحاد هو أحد التطورات المشجعة القليلة فى تاريخ العلاقات بين الدول الأمريكية فى العقد الماضى ، وسوف يعتمد على تحقيقه بصورة فعالة ، مستقبل المنظمة الإقليمية الأمريكية .

ان كلمات رئيس الجمهورية مشجعة فالاعتراف بالواقع هو الخطوة الاولى فى اتخاذ اجراءات علاجية .

وينبغى فى الوقت نفسه قبول التعهد لكونه الخطوة الاولى فيما ينبغى أن يكون بالضرورة عملا طويلا وشاقا . فلا يمكن ان تتوقع اتمام الاجراءات العلاجية بين يوم وليلة ، ولن يمكن اتمامها ،

كما أشار رئيس الجمهورية فى خطابه الافتتاحى ، فى مائة اليوم الاولى ، ولا فى الف اليوم الاولى ، ولا فى حياة الحكومة التى بدأت فى يناير ١٩٦١ ، ولكن لو اتخذت خطوة البداية ، فانه سيتمكن ادراك الاهداف فى الوقت المناسب .

وسيتطلب تحقيق هذه الاهداف الجهود المشتركة لكل حكومات نصف الكرة الغربى ، كما يتطلب جهود المنظمات الدولية التى أقامتها هذه الحكومات .

وينبغى للوفاء بهذا التعهد الوصول الى علاقات بين الدول الامريكية بأوسع صورها .

وينبغى كذلك أن تشمل الاجراءات المستخدمة ، لاعلاقتنا مع الاقطار الفردية فى أمريكا اللاتينية فحسب ، بل العلاقات الجماعية معها جميعا كما تمثلها منظمة الدول الأمريكية ايضا .

هذه الدراسة الحالية موجهة الى السمة التى ذكرت أخيرا فى العلاقات بين الدول الأمريكية . فهى تنشد تقدير دور منظمة الدول الأمريكية فى تطوير العلاقات بين نصف الكرة الغربى ، وقيام المنظمة الإقليمية للدول المساهمة فى تحقيق الاهداف التى تواجهها فى حلف التقدم الجديد .

وسوف تكون الستينات هى السنوات الحماسية فى صياغة السياسات وتكرين البرامج التى ستحكم علاقتنا مع الجمهوريات العشرين التى الى الجنوب ، والسياسات والبرامج التى ستوضح اما نهاية نظام العلاقات الدولية التى تطورت خلال عملية طويلة وبطيئة وشاقة ، واما تعديل الانجاه المطلوب فى السنوات الاخيرة ، وسوف تعيد العلاقات بين الدول الأمريكية الى المستوى العالى الذى كانت تحتله من قبل ، وسيقيم ذلك من جديد وحدة مجتمع الدول الأمريكية وتضامنه .

ولقد مرت العلاقات الدولية فى نصف الكرة الغربى بعملية تطور استمرت مائة وخمسين عاما وفى تلك الفترة التى امتدت قرنا ونصف القرن والتى يبدأ تاريخها من سنة ١٨١٠ عند ما بدأت حركة الاستقلال فى أمريكا الإسبانية ، كانت هناك فترات من الصداقة والفهم والوحدة والتضامن ، كما كانت هناك فترات أخرى تتسم بسوء الفهم والاحتكاك والنزاع والصراع .

ولقد انحدرت العلاقات الامريكية فى السنوات الاخيرة الى مستوى من اقل المستويات فى التاريخ ، ومن الضروري أن نعود الى الوراء مايقرب من نصف قرن لنجد فترة يمكن مقارنتها عند ماكانت تلك العلاقات متصدعة كذلك وعند ما كانت مظاهر التمزق الشامل واضحة قوية .

أما اليوم فنقل أن تجد من العناصر الصالحة — تقليديا — للعمل كمصدر للقوة فى العلاقات الدولية لأهم نصف الكرة الغربى عنصرا يودى وظيفته كما ينبغى ، فالاحساس بالتضامن السياسى الذى قام بصعوبة بالغة فى السنوات من ١٩٣٠ الى ١٩٥٠ يتلاشى تدريجيا ولكن فى ثبات . كما أن روح التعاون قد فسدت الى حد أنه ليس هناك تقدم فى حل جميع مشكلات التطور الاقتصادى والتقدم الاجتماعى المعاصرة الهامة . . وقد تقوضت وحدة الجمهوريات الامريكية وتضامنها بدرجة خطيرة وأخذت رابطة الدول الامريكية تتحول بسرعة الى خيال .

وقد رسمت العلاقات الدولية بين أهم نصف الكرة الغربى منذ وقت طويل على عدة مستويات :

أحدها : التقارب المتبادل التقليدى بين قطر والآخر .

وثانيها : التقارب المتعدد أو الجماعى الذى تمثله فى الوقت الحاضر منظمة الدول الامريكية .

وليست الطريقتان مطلقتين فلا تحول احدهما دون الاخرى
كما ان احدهما ليست مرادفة للآخرى . وهناك علاقة متبادلة بين
الطريقتين وتؤثر احدهما فى الاخرى . ومع ذلك فان الاثنيتين
مختلفتان بصورة تكفى السماح بدراسة احدهما بدون تحليل مفصل
جدا للآخرى .

وقد ظهر النظام الاقليمى الأمريكى كمطمح ومثل أعلى فى علم
١٨٢٦ ، ولكن تحقيقه فى شكل جهاز يمثل جمهوريات نصف الكرة
الغربية كلها بدأ فى عام ١٨٩٠ عند ما اجتمع اول مؤتمر دولى للدول
الامريكية فى واشنطن ، وكانت آخر مرحلة فى تطوره فى عام
١٩٤٨ ، عند ما وقع ميثاق منظمة الدول الامريكية فى بوجوتا .
هل تكون هذه المرحلة هى المرحلة الاخيرة لمنظمة الدول
الامريكية ؟

فى ضوء الموقف الحاضر ومجرى الاحداث فى السنوات
القليلة الاخيرة قد يكون من الواجب توجيه مثل هذا السؤال ، لانه
فى الوقت الذى تدخل فيه منظمة الدول الامريكية العقد السادس
من حياتها تواجهها أعظم التحديات التى واجهتها على الاطلاق . .
غهى تتجه الى اصل وجودها كمنظمة دولية فعالة ، وسوف يتوقف
تبرير وجود هذه المنظمة فى المستقبل على قدرتها على مواجهة تلك
التحديات .

وتواجه منظمة الدول الامريكية تحدى التوترات السياسية
الصاعدة ، وهى توترات بدأت تكشف عن نفسها فى الكاريبى فى
العقد الماضى وتثور حاليا بسرعة فائقة . وكمنظمة تزعم انها تعالج
المشكلات الدولية التى تؤثر على سلامة الدول الاعضاء وأمنها ،
فلانها تتفخر بأعمالها خلال السنوات العشر الماضية . ولم تكن
أعمالها فى هذه المنطقة غير هامة ، وخاصة فى ايجاد حلول لسلسلة
من الاحداث القليلة الاهمية فى منطقة الكاريبى .

ولكن التوترات كانت أكثر ميلا الى الازدياد منها الى السكون..
وهناك احساس بآثارها الآن فى أرجاء القارة .

ولا يكفى أن تكون منظمة الدول الامريكية قادرة على البرهنة على أنها قادرة أن تنافس المتنافسين من الزعماء السياسيين المعارضين أو على إيجاد حلول وقتية لحوادث الحدود الثانوية فهل ستكون قادرة أيضا على معالجة المشكلات الكبرى الخاصة بالسلام والأمن والتي لها أهمية قارية ودولية ، وتلوح بصورة أكبر فى الأفق السياسي الدولي ؟

وتواجه منظمة الدول الامريكية تحدى التطور الاقتصادى لعشرين دولة من أعضائها . والمشكلات السياسية التى تجلبه الدول الامريكية اليوم انما هى امتداد للعوامل الاقتصادية ، وقد تصلح الثورة التكنولوجية والشيوعية والديمقراطية للعناوين الضخمة ، ولكنها ليست المسائل ذات الأهمية القارية والتى تؤدى قراءة الصحف اليومية بالإنسان الى الاعتقاد بأهميتها . والمشكلة ذات المدى القارى والطبيعة الجوهرية مشكلة اقتصادية ، والثورة وتهديد الشيوعية ليسا فى الغالب أكثر من نتيجة للخلل الاقتصادى والاجتماعى اللذين فى كل بلد تقريبا .

ان تدهور الأسواق وأسعار السلع الأساسية والحاجة الى التطور الاقتصادى وتأثير حصص الاستيراد واتفاقيات التجارة الدولية - كلها مسائل تواجهها جميع الحكومات وتؤثر على كل الشعوب ، والفشل فى إيجاد حلول لتلك المشكلات هو الذى يبين الضغط والتصدعات السياسية التى تجلبه أهم أمريكا اللاتينية فى الوقت الحاضر .

وتقترن بالرغبة فى التطور الاقتصادى الحاجة الى الإصلاح الزراعى ، وفى أرجاء القارة تنتشر روح الإصلاح الزراعى ، وهناك

تصميم لا يمكن مقاومته على حل المشكلات الاجتماعية القديمة العهد وعلى رفع مستوى المعيشة وعلى تضيق الثغرة التى تتصلل تقليديا بين القلة المحظوظة عند القمة والجمهير غير المحظوظة فى القاع .

ويتطلب الوصول الى هذا الهدف تقوية الاقطار الكثيرة ، ودرجة اكبر من الاستقرار فى الاسواق وفى أسعار السلع الرئيسية وبرنامج لتنويع وتوسيع أسس الحياة الاقتصادية .

ان هذه المشكلة ليست اكثر وخصوصا فى اى بلاد أخرى منها فى بلاد الكاريبي فأحداث تلك المنطقة التى تثير الاهتمام القومى والدولى الى حد كبير انها توضح طبيعة المشكلة ومداهها . ان الموقف فى الكاريبي ليس مظهرًا مستقلا ، وليس هو بالموقف الجديد . وما يحدث هناك اليوم ما هو الا عملية استمرت طوال السنوات العشر الماضية ، وهى انعكاس وتكاثف المشكلة الاساسية التى تظهر فى أرجاء الجزء الجنوبى من نصف الكرة الأرضي ودافع للتقدم الاقتصادى والاصلاح الاقتصادى والاجتماعى والتصميم على تحقيقها .

وبالنسبة للولايات المتحدة أضلاف الكاريبي خطورة جديدة لان الأحداث تقع فى منطقة ذات أهمية خالصة لنا وشديدة القرب من أراضينا .

وهناك أيضا تزايد خطورة المشكلة بوساطة الخصومات المتأصلة بين ملىسمى أبطال الديمقراطية من ناحية وقوى الدكتاتورية من ناحية أخرى .

ومن الامور الخطيرة أيضا أن الاحداث فى الكاريبي قد كشفت مدى سرعة استعداد الايديولوجيات الغربية عن المفهوم الأمريكى للحياة للانفاداة من كل مناسبة تخلق أيضا متاعب اكبر ، وكيف أنها تهدد النظم القائمة فى نصف الكرة الغربى ذاتها .

ان مايجرى الآن فى أحد الاقطار قد وقع بالامس فى قطر آخر . وقد يثير الدافع الى التقدم والاصلاح فى المستقبل انفجارا فى بلاد أخرى كذلك . وعلى ذلك فان المشكلة ليست مشكلة كوبا أو فنزويلا أو جمهورية الدومينكان أو شيلي ، انها مشكلة نصف الكرة الغربى وهى مسألة ذات أهمية له أجمع .

واذا كانت منظمة الدول الامريكية تريد أن تبرر استمرار وجودها فينبغى لها ان تبدى القدرة على أن تؤدى دورها وان تساهم فى حل تلك المشكلات الاساسية .

وتاريخ المنظمة حافل بمناقشات وتوصيات المؤتمرات والمجالس واللجان التى لم يتم تحقيقها كلها بصورة واسعة . والعمل البناء الوحيد فى المجال الاقتصادى هو اتفاقية اقامة بنك التنمية للدول الامريكية .

ان الفشل فى ايجاد حلول لمشكلات نصف الكرة الغربى يفسر التدهور والفساد اللذين دبا فى العلاقات بين الدول الامريكية وأصابا هيئة منظمة الدول الامريكية خلال العقد الماضى .

فمنى تستطيع منظمة الدول الامريكية أن تقدم برنامجا بناء وفعالا للعمل الاقتصادى والاجتماعى ؟

وفوق كل شيء آخر فان منظمة الدول الامريكية يواجهها تحدى اعادة وحدة وتضامن مجتمع الدول الامريكية واعظم عنصر للقوة فى النظام الاقليمى هو مقدرة اعضائه على العمل المشترك لحل المشكلات المشتركة والمنصرفة بطريقة جماعية فى المشكلات التى قد تتور مع امم فى أجزاء أخرى من العالم .

ويلاحظ أن أمريكا هى قارة السلام ، ولكنها ليست قارة التضامن أيضا ، ولكن الى اى حد تستطيع الدول الاعضاء المشاركة

فى حل مشكلات كل منها لتستطيع أن تأمل تحقيق التضامن لمواجهة المشكلات الجماعية الخاصة بها جميعا ؟

ولقد كانت جماعة الدول الامريكية فى عفوان قوتها عند ما كانت قادرة على الاعتماد على وحدة دولها الاعضاء جميعا ، وكانت فى اقصى درجات ضعفها عند ما كان تضامنها يتبدد .

وخلال عام ١٩٦٠ يعكس انعزال كوبا وطرد جمهورية الدومينيكان فعلا تفكك الروابط التقليدية للوحدة القارية ويشكل تهديدا خطيرا لمستقبل النظام الاقليمى الامريكى .

واذا ما سمح لمثل هذه التطورات بالاستمرار فان تأثيراتها المهلكة سوف تكون اكثر صلاحية لتقويض بناء المنظمة واضعافه . ويفرض اقامة وحدة وتضامن قارى من جديد تحديا من أعظم التحديات لمنظمة الدول الامريكية .

ان التحدى الذى تواجهه منظمة الدول الامريكية انها هو فى الوقت نفسه تحد للحوكمات الاعضاء وهو اختبار لاختلاصها وتصميمها على أن تجعل من منظمة نصف الكرة الغربى مؤسسة حية : فالمنظمة هى ماتريد الحوكمات قبليه فقط ، وسوف تتوقف مقدرة المنظمة على مواجهة تحديات بدرجة كبيرة ، على سياسات واعمال الحوكمات الاعضاء وعلى كفاية وسياسة الوفود التى تعينها لانجاز تلك البرامج فى الاجهزة التمثيلية الكثيرة للمنظمة .

وهى كذلك اختبار لقدرة واخلاص الموظفين الفنيين والاداريين الذين يكونون السكرتارية والوكالات التى تقوم المنظمة بعملها وانكبلهم على عملهم .

ان تحدى منظمة الدول الامريكية وحوكمات أعضائها انها هو فضلا على ذلك تحد للولايات المتحدة . ويتوقف مستقبل منظمة

الدول الامريكية — اذا كان لها مستقبل — على السياسات والقرارات الجوهرية التى قد تتخذها هذه الحكومة ، وبرامج العمل التى قد تتبعها لتحكم علاقاتها بالامم الاخرى فى الجنوب .

هل نريد منظمة للدول الامريكية ؟ وهل نحن فى حاجة الى منظمة للدول الامريكية ؟

ان رد الفعل المباشر هو الرد على هذا السؤال بالاجاب . ولكن الاجاب المجرى ليس كفى ، اذ يتطلب الجواب الفعال تغيرا كلما فى موقفنا فى السنوات العشر الماضية واتجاه أمريكا اللاتينية عموما .

ان التطور الاقتصادى والتقدم الاجتماعى هما الثورة التى يتجه اليها الاهتمام الآن ، ولكن الحاجة الى استرداد القيمة الروحية التى هى عنصر جوهرى فى نظم العلاقات القارية القوى الفعال ليست اقل أهمية من الاجراءات ذات الطابع المادى . وقد كتبت الولايات المتحدة فى الفترة التى وصلت فيها علاقات المجموعة الامريكية الى أعظم قوتها قادرة على تقديم برنامج اجتذب اليه جماهير الشعب فى أمريكا اللاتينية وأثار انفعالهم وأقنعهم باخلاص غرضنا ووفائنا للمبادئ الاساسية التى تحكم حياة الناس القومية والدولية فى كل مكان بأمريكا .

لذلك فإن احدى المآسي الكبرى فى العهد الحاضر هى أن نسمح لخصومنا الايديولوجيين أن يحلوا محلنا فى خيال الكثيرين جدا من الشعب الامريكى اللاتينى ، وان يخلقوا تأثيرا فى اذهانهم بأنهم هم — وليسنا نحن — دعاة السلام وابطال الديمقراطية والمدافعون عن الحقوق الفردية وأصدقاء المظلومين .

ومثلما أوضح وودرو ويلسون منذ نصف قرن ، وكما نجح
م فرانكلين د . روزفلت لدرجة كبيرة جدا بعد ذلك بعدة عقود ينبغي
لنا ان نعلن لا بالكلمات فحسب وانما بالافعال أيضا أننا أبطال
الديمقراطية وأننا نناضل اليوم كما كنا نناضل دائما من أجل المبادئ
الاساسية الخاصة باحترام الحقوق الانسانية ، والكرامة الانسانية
التي اصبحت بها بلادنا عظيمة ، واننا على استعداد للعمل والأشتراك
معهم من أجل سيادة هذه المبادئ في أرجاء الرابطة الامريكية .

الفصل الثاني

الأصول والأسس التي تقوم عليها إقليمية نصف الكرة الغربى

يقوم النظام الاقليمى الأمريكى اليوم بوظيفته بصورة رئيسية من طريق منظمة الدول الامريكية التى وقع ميثاقها فى بوجوتا بكولومبيا عام ١٩٤٨ فى المؤتمر الدولى التاسع للدول الامريكية ، ولكن ذلك المؤتمر كان آخر خطوة فقط فى عملية تاريخية طويلة .

ويجب علينا من أجل تفهم الاقليمية فى نصف الكرة الغربى والسبب فى وجودها والطريقة التى تطورت بها واتجاهها الحالى وصورها القادمة — أن نلقى نظرة بعيدة المدى على الماضى : لقد كانت الاقليمية « موجودة » بين أمم نصف الكرة الغربى طوال تاريخها حتى قبل ظهورها كدول مستقلة ، وظهرت فى كل منطقة جغرافية من القارة فى أمريكا الاسبانية وفى أمريكا البرتغالية وأمريكا الانجليزية وأخيرا فى القارة كلها .

وكانت الاقليمية تعبر عن نفسها فى أشكال عدة وكانت كقوة مركزية جاذبة توجد عناصر منفصلة ومتميزة ، ونجد صورها فى

روح التعاون والوحدة والتضامن . وهذا هو الاتجاه الذي يستخدم فيه الإصلاح تقليديا فى مناقشة التنظيم والعلاقات الدولية .

ولكن اقليمية نصف الكرة الغربى كانت تعمل ايضا كقوة مركزية جاذبة ، قوة تفصل ما هو متحد .

وفى هذا المعنى تعبر الإقليمية عن نفسها فى روح قوية من المحلية ، روح تشجع كل اقليم وكل مجتمع على ان يصبح قوة فى ذاته ، غير راغبة فى أن تعترف أو تلحق نفسها بأية سلطة مركزية أو بأى اقليم أو مجتمع آخر .

وهى نتيجة لتلك الفردية العنيفة السائدة للغاية فى العنصر الاسباني ، وأصل الشعور الوطنى بالقومية التى كانت سائدة تاريخيا ، وفى اليوم عامل مهم فى الحياة القومية التى كانت فى معظم اقطار امريكا اللاتينية .

وكان كل من شكلى الإقليمية « موجودا » فى أمريكا الاسبانية قديما مدة طويلة . فبين المستعمرات الاسبانية فى العالم القديم كان هناك كل سبب لضرورة وجود شعور بالوحدة والتضامن : فالتراث الثقافى المشترك ، وثلاثة قرون من الحكم فى ظل الشكل نفسه من الحكومة ووحدة اللغة والدين كانت كلها تؤدى الى الاستسلام للمستعمرين المنتشرين جدا برغم أنهم كانوا يبعدون مسافات هائلة ، وإلى مجتمع ذى أهمية وتشابه المظهر فى مواجهة المشكلات المشتركة التى كانت تجلبهم .

يتضح من ذلك ان روح التعاون والرغبة فى اقامة هدف مشترك بين الوحدة والاخرى كان من الضروري ان تظهر بين مستعمرات أمريكا الاسبانية حتى عند ما كانت هذه لا تزال تحت سيطرة البلد الام الاسبانية . وفى حروب الاستقلال وجدت هذه العاطفة أقدم وأنبىل تعبير لها فى الواقع وخاصة فى أمريكا

الجنوبية عند ما أقام الشعب — فى فنزويلا وكولومبيا واكوادور .
وبعد تحقق أهدافهم المشتركة وحدوا قواتهم مع قوات بيرو فى
الصراع الاخير من أجل الحرية .

لهذه الاسباب كانت أقدم المحاولات لتكوين اتحاد اقليمى من
الدول مبادأة أمريكية اسبانية . وبرغم توسع هذه الحركات فى
بعض الاحيان لتشمل مناطق لا تتكلم اللغة الاسبانية — فان المحاولات
الاولى لاقامة منظمة اقليمية كانت أمريكية اسبانية اصلا وموضوعا .

فماذا عرفنا قوة التأثيرات التى تميل الى توحيد المستعمرات
الاسبانية . والغرض الفعال لروح الوحدة والتضامن الذى بدأ من
ظهورها ذاته كدول مستقلة ، فلا بد أن تعرض أسئلة كثيرة :

لماذا لم تكن المحاولات التى هى أسبق لتكوين مجموعات اقليمية
أكثر نجاحا ؟

ولماذا لم يتم اتحاد سياسى أولق ؟

ولماذا لم تتحد المستعمرات الاسبانية سياسيا كما فعلت
المستعمرات الانجليزية فى الشمال ؟

ولماذا كان الاسبان أقل نجاحا من البرتغاليين فى البرازيل
فى الاحتفاظ بوحدتهم السياسية والاقليمية ؟

وباختصار لماذا قلم أخيرا ثمانية عشر بلدا من المستعمرات
الاسبانية فى نصف الكرة الغربى بدلا من قيام دولة واحدة اسبانية
أو على الأكثر خمس أو ست دول ؟

ان الاجابة لابد أن توجد فى الوجه الآخر من الاقليمية ، وهو
وجود ذلك الطابع السلبي الانفصالى من المحلية .

ذلك أن ملوحد الاقسام المختلفة من الامبراطورية الاستعمارية

الاسبانية أقوى كثيرا من التأثير الجاذب ، وكانت هذه القوة الطاردة تميل الى تقسيمها وفصلها . وكانت النتيجة عملية انقسام سياسي واقلیمی :

ففى أمريكا الوسطى انقسمت القيادة العامة لجواتيمالا الى خمس دول ، كل منها صغيرة وضعيفة وغير مستقرة سياسيا . وفى الجزء الجنوبى من القارة انقسمت المنطقة التى يحكمها نائب الملك فى لابلاتا الى أربع وحدات سياسية منفصلة ، بل ان سيمون بوليفار كان برغم سطوته ونفوذه غير قادر على تحقيق ملامحه فى اقامة اتحاد سياسي من المناطق التى كان هو عوناً وأداة فى تحريرها ، وسرعان ما انقسمت جمهوريته كولومبيا العظمى الى دولها الثلاث : كولومبيا واكوادور وفنزويلا .

ان هذا الانجاء الانفصالى لم يمنع التكامل السياسي فحسب ، بل أحبط أيضا المحاولات القديمة لتكوين مجموعة اقليمية من الدول . ونظرا للمسافات الهائلة التى كانت تفصل بينها وقصور وسائل المواصلات ، ولا نذكر المشكلات الداخلية والخارجية التى كانت تجابه أجزاء الامبراطورية السابقة المختلفة ، كان من المحتم تقريبا عدم امكان تحقيق الوحدة السياسية وان كون المحاولات الاولى للاتحاد الاقليمى كان مقضيا عليها بالفشل ، دليل على قوة الشعور بالحلية .

ولكن ما ان تراءى القرن التالى ، حتى كان هناك احساس موروث يلح دائما على أمريكا الاسبانية بالوحدة والتضامن . وقد بذلت محاولات فى أكثر من مناسبة خلال القرن التاسع عشر للتعبير عن هذا الشعور الكامن تعبيرا محسوسا مجردا ، فى مجابهة الاخطار السياسية التى كانت تهددها من الخارج . وظل هذا الاحساس يلح حتى يومنا هذا برغم التطور اللاحق لحركة الاقليمية القارية . ويجاهر بذلك دائما دعاة الرابطة الامريكية اللاتينية معارضة منهم للرابطة الامريكية .

وقد بدأت أخيرا تجد تعبيرا ملموسا أكثر فى اقتراح التكامل الاقتصادى لأمريكا اللاتينية فى طريق اقامة سوق مشتركة ، وربما استطاعت المشكلات الاقتصادية فى القرن العشرين أن تحقق ما لم تستطع المشكلات السياسية تحقيقه فى القرن التاسع عشر .

وفى أمريكا البرتغالية كان التراث الاستعمارى للبرازيل بصفة أساسية هو تراث المستعمرات الإسبانية نفسه ، فقد كانت حصيلة ثلاثة قرون من الحكم فى ظل حكومة من النوع نفسه مع تماثل اللغة والدين — عوامل تساهم بالضرورة فى إيجاد روح من الفهم والتعاون والوحدة والتضامن . ومع ذلك كانت الإقليمية كما كانت فى أمريكا اللاتينية تعكس ميولا محلية قوية كانت موجودة أيضا ، وكانت تهدد فى أكثر من مناسبة بتمزيق وتفكك الإمبراطورية الى عدد من الأمم التى تتحدث باللغة البرتغالية . وتمكنت البرازيل عن طريق ظروف موحدة موفقة بما فيها من الاعترافات المؤقتة بالإقليمية وبالمطالبة بمزيد من الحكم الذاتى فى الإدارة المحلية بالإضافة الى تأثير الملكية فى الوحدة الوطنية — تمكنت من المحافظة على وحدتها السياسية والإقليمية والظهور كدولة من أكبر الدول وأقواها فى نصف الكرة الغربى .

وفى الحقيقة كان احتفاظ البرازيليين بوحدتهم السياسية والإقليمية تعبيرا عن أسى شكل من أشكال الإقليمية وهى الإقليمية التى تتجه الى التوحيد بدلا من أن تتجه الى التفريق والانقسام .

وبرغم أن البرازيل قد أظهرت طوال تاريخها مظهرا دوليا قويا لم تظهر اهتماما بالارتباط الإقليمى بالدول الأمريكية ، عند ما اقترح ذلك مرارا عدة خلال القرن التاسع عشر . فقد كانت مشكلات البرازيل وعلاقاتها الدولية تختلف عن مشكلات وعلاقات جمهوريات أمريكا الإسبانية . وكانت البرازيل ترى أن هذا التطور يأتى فيما بعد .

ولقد كان هناك كثير من التطابق الموجب للاهتمام فى التطور التاريخى للبرازيل والولايات المتحدة . وفى هذه البلاد (الولايات المتحدة) كانت الاقليمية أيضا بالمعنى الذى عرفه نصف الكرة الغربى واضحة البعد عن التفكير السياسى المبكر فى البلاد ، وانكرت هذه الحكومة مرارا أى اهتمام بالارتباط بالامم الامريكية . ولكن روح الاقليمية كانت سائدة قطعا بين المستعمرات الاصلية الثلاث عشرة .

وكما كانت الحال فى المستعمرات الامريكية الاسبانية ، ظهرت أولا فى الصراع من اجل الاستقلال ، واستمرت تؤكد نفسها كقوة جاذبة باتباع نصوص الاتحاد أولا ثم فى الدستور الاتحادى عام ١٧٨٩ .

وكانت الروح التى اثارت نشاط زعماء الثورة فى الأرجنتين وشيلى وفنزويلا وكولومبيا هى تلك التى بدت فى شعار « ينبغى لنا أن نتساند ونتضامن والا فمن المؤكد أننا سوف نشنق جميعا مرادى » .

وقد أدركوا أيضا أن حريتهم كانت متوقفة على حرية أمريكا الجنوبية كلها ، وأنه ليس فى إمكان أى بلد من المستعمرات المحررة أن تعتبر نفسها آمنة طالما بقيت نواة صغيرة للدولة الاسبقية فوق القارة .

وكان الشعور بالاقليمية بين المستعمرات الانجليزية الثلاث عشرة قوة فعالة جدا . ولكنه لم يمتد ، كما فى البرازيل ، عند مطلع القرن التاسع عشر وطوال الجزء الاكبر منه ، وراء المنطقة المجاورة مباشرة للدولة المولودة حديثا : ذلك أن تجربة فترة ما بعد الاستقلال ، والشقاق فى الحروب الاستعمارية للدول الاوربية قد شجع العزم على البقاء بمعزل عن كل الاحداث المتشابكة وثبط همة هذه الحكومة فى الاشتراك فى أول اقتراحات لتكوين اتحاد اقليمى امريكى .

ومرة أخرى كما فى حالة البرازيل ، كان الشعور بالاقليمية
الامريكية فى الولايات المتحدة يظهر عند نهاية القرن فقط .

وعلى ذلك كانت الاقليمية موجودة بشكل ما فى كل جزء من
القارة الامريكية ، مما يمكن أن نستدل منه على وجود أساس طبيعى
للمنظلم الاقليمى ، وأن ما يوجد فى كل جزء من أجزائها ينبغى بالضرورة
أن يكون موجودا فى جميع الاجزاء .

ومع ذلك فهناك عدد غير قليل يرتاب فى صحة هذا الادعاء ،
بل انه على العكس يميل الى الاعتقاد بعدم وجود أساس متين لتبرير
قيام رابطة أمريكية . أو حركة اقليمية أمريكية على أساس قارى ،
وانما تقوم على اعتبارات غير طبيعية تماما أو على الأقل سطحية .

ما الذى يثير التساؤل : ما الاقليمية ؟ ما المنظمة الاقليمية ؟

ليس فى ميثاق الامم المتحدة ولا فى ميثاق منظمة الدول الامريكية
تعريف للاقليمية . فكلتاها تتضمن تعداد المبادئ وبيانا عن طبيعة
وأغراض المنظمين ، وقد بذلت عدة محاولات عند صياغة ميثاق
الامم المتحدة لوضع تعريف ولكن المادة ٥٢ توضح فقط ، كما تم
الاصطلاح عليها فى النهاية ، أنه لا يوجد فى ميثاق الامم المتحدة ما يحول
دون قيام تنظيمات اقليمية لمعالجة المسائل الخاصة بالمحافظة على
السلم والأمن اذا كانت تتفق مع العمل الاقليمى بشرط أن تكون هذه
التنظيمات متفقة مع أهداف ومبادئ الامم المتحدة .

وربما كان من الصواب كذلك عدم تضمين الميثاق الاساسى لكل
من المنظمين تعريفا لما يشكل تنظيما اقليميا . فالتعريفات التى
بذلت المحاولات لوضعها أو التى وضعت تقيم هذه الحركات فى
العادة على فرض من الاتصال الجغرافى والسوايق التاريخية
والتشابه فى المصالح والمشكلات السياسية والاقتصادية والاجتماعية
والثقافية ، وتلك عوامل تبقى دائما أن تؤدي الى التفاهم والارتباط

الوثيق بين الدول ، ولكنها ليست بالضرورة كذلك . وقد كانت كلها موجودة فى المحاولات الامريكية الاسبانية المبكرة فى الوحدة والجماعة والاتحاد ، ومع ذلك فقد فشلت المحاولات وبذلك ذلك دائما على عدم وجودها فى الحركة الاقليمية الامريكية ، ومع ذلك فان النظام كان يقوم بوظيفته مايزيد على سبعين عاما .

وعلى ذلك فان الاقليمية ليست موضوع وجود أو عدم وجود صفات طبيعية أو مادية ثابتة معينة . فاذا كان من الضروري ذكر تعريف فمن المستحسن أن يكون واسعا قدر الامكان ، وأن يكون بسيط التحديد كحركة بين مجموعة من الدول التواقفة الى التعاون بعضها مع بعض لتحقيق أهداف مشتركة .

وكما أوضح تاريخ النظام الاقليمى الأمريكى كثيرا ، فان الروح التى أحيت الدول الاعضاء ، أكثر أهمية من الجغرافيا أو اللغة أو الدين أو التنظيم السياسى أو التراث الثقافى . فالعنصر الجوهري لنجاح نظام اقليمى هو وجود روح الجماعة والقدرة على الاقتراب من المشكلات من وجهة النظر الجماعية للجماعة كلها . والبحث عن حلول تهتم بسعادة المجموع بدلا من الاهتمام بمصلحة واحدة لدولة بمفردها .

وعندما توجد هذه الروح يكون هناك أساس منطقى لارتباط اقليمى أو ارتباط دولى آخر بين الدول . وعندما تكون هذه الروح قوية تقوى الحركة والارتباط ، وعندما تكون أقل وضوحا تضعف الحركة تبعا لذلك فهى كما عبر عنها فرانكلين روزفلت فى أثناء تطبيقه العملى لسياسة حسن الجوار : « انها سياسة لا يمكن مطلقا أن تكون من طرف واحد ، انها سياسة ثنائية وجماعية ، وينبغى أن يكون العمل السليم الذى تتضمنه متبادلا . »

ان الحاجة الى وصول هذه الجماعة الى علاقات تشمل

نصف الكرة اهم ايضا اليوم مما كان منذ ربع قرن مضى ، فوجود هذه الروح ضرورى لا غنى عنه اذا كان يراد تطور علاقات الجماعة الامريكية على اسس قوية راسخة .

والنظام الاقليمى الامريكى ليس ظاهرة منفصلة فهو لايقوم بعمله فى فراغ ، انه جزء متكامل من نظام ضخم ومعقد يحدد العلاقات بين الدول والشعوب ، وهو متأثر كما بينا بالمواقف الدولية للدول الاعضاء الكثيرة ، وبالعلاقات بين الاعضاء بقدر ما هو متأثر بعلاقات الاعضاء بالدول والمنظمات فى اجزاء أخرى من العالم .

وكثيرا ما اثار السكرتير العام السابق لمنظمة الدول الامريكية والرئيس الحالى لجمهورية كولومبيا الدكتور البرتوليراس كارجو الى أن النظام الاقليمى الامريكى ليس أفضل ولا أسوأ مما تريد الحكومات الاعضاء أن تجعله ، فالوضع الوطنى لكل دولة عضو يؤثر بدرجة اكبر أو أقل فى نجاح المنظمة ، كما أن الدور الذى تؤديه كل دولة هو فى ذاته موضوع مهم للدراسة . ونادرا ما تتبع هذه المواقف نموجا ثابتا ، بل على العكس كانت تميل الى التضارب كلما تغيرت وتبدلت المصالح والسياسات الوطنية للدول صاحبة الشأن .

وربما كان أكثر المواقف الوطنية ثباتا هو موقف الأرجنتين ، وهو ثابت من نوع سلبي أكثر منه ثباتا ايجابيا .

ولقد تطور الموقف الجامد والسلبي فى العادة الذى يقفه ذلك القطر تجاه الاقليمية فى العقود الاولى من القرن التاسع عشر ماعدا ذلك الموقف الذى كان يسعى من وقت لآخر لتفخيمته فى منطقته المباشرة الخاصة . وظهر هذا فى أكثر من مناسبة بوساطة زعماء البلد السياسيين المسؤولين وأثر تأثيرا ثابتا فى اشتراكها فى حركة الوحدة الامريكية .

والبرازيل من الناحية الاخرى مثال البلد الذى كان موقفه

منذ بداية حركة الوحدة الأمريكية في عام ١٨٩٠ وفيما يانتظام ، كما كان دائما بالنسبة للتعاون الدولي عموما .

أما المكسيك فإن موقفها مختلف ، فبرغم أنها لم تكن تبالي مطلقا ، كان اشتراكها في نشاط الجهاز الاقليمي الأمريكي يميل الى التذبذب ، فكانت تقف في بعض الاحيان موقف الزعامة في الاصلاح البطولي ، وفي احيان أخرى كان اشتراكها يتميز بموقفه الرضا والقبول .

وكان موقف المكسيك تجاه الحركة الاقليمية يعكس الى درجة كبيرة التقلبات في علاقاتها المتبادلة مع الولايات المتحدة . وهذا بالطبع مثال لموقف عام فقط ، ويتجه النظام الاقليمي الأمريكي الى الدوران الى حد كبير حول السياسات الوطنية للولايات المتحدة وسياسات وأعمال هذه البلاد فيما يتعلق بالنظام نفسه ، وباقطار أمريكا اللاتينية الفردية وتأثير تلك الاقطار بعلاقاتها المتبادلة مع الولايات المتحدة .

وكان هذا حقيقيا بالطبع. طالما أن حركة الوحدة الأمريكية افترضت نسبا قارية مع توجيه الدعوة الى المؤتمر الدولي الاول للدول الأمريكية في عام ١٨٨٩ . وحتى في محاولات أمريكا الإسبانية المبكرة في القرن التاسع عشر لتكوين اتحادات سياسية كانت السياسات الوطنية للجاز الاقوى في الشمال عاملا هاما في التأثير في مجرى الأحداث .

ولكن اذا كانت المواقف الوطنية تحدد نجاح تنظيم دولي أو فشله — فإن تاريخ النظام الاقليمي الأمريكي يكشف أيضا المدى الذي يستطيع تنظيم « دولي » أن يصل اليه في التأثير على السياسات الوطنية للحكومات .

والمثل التقليدي لهذا التأثير المتبادل في القوى هو ذلك الذي

ينتج من قيام الولايات المتحدة بإعادة النظر بشدة في سياستها نحو أمريكا اللاتينية ، سواء سياستها الجماعية تجاه القارة بأكملها أو سياستها المتبادلة فيما يتعلق بالقطار الفردية . وقد حدث ذلك خلال السنوات السابقة مباشرة لإعلان سياسة حسن الجوار . وكان التخلي عن السياسة المنفردة القائمة على التدخل المطبقة بمقتضى سياسة روزفلت المترتبة على مبدأ مونرو ، وتعديل سياسة ويلسون في الاعتراف القائم على الشرعية ، والتحرر من العلاقات الاتفاقية مع القطار الفردية في أمريكا اللاتينية — كان ذلك كله نتيجة لتيار النقد الصاعد الذى بدأ يرتفع في مؤتمر الوحدة الأمريكية في عام ١٩٢٣ والذى بلغ ذروته في مؤتمر هامان عام ١٩٢٨ .

وقد كشفت الادانة الجماعية تقريبا في ذلك الوقت لتسلط سياسة الولايات المتحدة ، وبالأخص لممارسة التدخل ، عن الحاجة الى إعادة البحث وإعادة النظر التي بدأت على الفور تقريبا عند انفضاض المؤتمر .

وفي خلال السنوات العشر الماضية أخذت قطار أمريكا اللاتينية بالمثل تستخدم المنظمة الأمريكية كهيئة مدوية الصوت لحمل ذلك البلد على اجراء تغييرات في سياساته الاقتصادية ، محققة نجاحا قليلا على أية حال .

وإذا شهد العقد المقبل تغييرات في المجال الاقتصادى يمكن مقارنتها بالتغيرات التي أدخلت على المجال السياسى منذ ثلاثة عقود — فان ذلك سوف يكون اختبارا لبقاء النظام الاقليمى الأمريكى .

وليسست العلاقات المتبادلة للولايات المتحدة مع القطار الفردية هى وحدها التى كان لها تأثير على التنظيم الاقليمى الأمريكى فان تاريخ حركة الوحدة الأمريكية يكشف عن حالات أخرى كثيرة من تأثير العلاقات الثنائية على تقدم للحركة اذ ان النزاع على تاكلما

أريكا بين شيلي وبيرو ، الذى نشأ عن حرب المحيط الهادى عام ١٨٧٩ - ١٨٨٣ ولم يحل نهائيا حتى عام ١٩٢٩ - ظل معلقا لسنوات طويلة مثل سحابة مخيمة على مداوات مؤتمرات الوحدة الامريكية .

وبالاضافة الى تمزق العلاقات بين البلدين اللذين تحدثنا عنهما وعلاقات أمريكا اللاتينية عموما ، فقد عرقل بطريقة فعالة حتى الخطوات الاولى لانشاء جهاز قارى لتسوية المنازعات سلميا .

ان المنافسة التى تميزت بها علاقات الأرجنتين والبرازيل لسنوات طويلة جدا والتى ساهمت وانعكست فى موقف كلا البلدين تجاه التنظيم الاقليمى الأمريكى ، تصلح لان تفسر جزئيا على الأقل التأييد التقليدى الذى كانت تبديه البرازيل دائما وفتور الأرجنتين تجاه التنظيم .

وقد أدى عدم وجود علاقات دبلوماسية بين المكسيك والولايات المتحدة فى عام ١٩٢٣ الى تخلف المكسيك عن مؤتمر الوحدة الامريكية الخامس فى سانتياجو ، كما سجل بداية مناقشة أدت فى الوقت المناسب الى تغيرات بعيدة المدى فى تنظيم الاتحاد الأمريكى وفى تكوين وإدارة هيئته التنظيمية .

فمن الذى سيقدر تأثير الخلافات التى بدأت بين الولايات المتحدة وكوبا فى عام ١٩٦٠ على منظمة الدول الامريكية ؟

وبالطريقة التى تأثر بها نفسها النظام الاقليمى الأمريكى بتعدد عوامل داخل نصف الكرة الغربى ، تأثر كذلك بعلاقات اعضائه بامم فى أجزاء أخرى من العالم وبمنظمات دولية أخرى .

ولم يكن من النادر وجود اتجاه لوضع الاقليمية فى نصف الكرة الغربى على قدم المساواة مع العزلة واستخلاص أن وجود

تنظيم اقليمى أمريكى مناقض لتنظيم عالمى فعال . وفى الواقع ان فكرة نصف الكرة الغربى كحركة لعزل أمريكا عن أوروبا أو أى جزء آخر من العالم لم توجد مطلقا ولم يكن هناك اتجاه لوجودها على الاطلاق . وقد قامت بالتاكيد لمنع تدخل غير مرغوب فيه ولا مبرر له من جانب دول غير أمريكية فى شئون نصف الكرة الغربى ، وأعلنت أهم أمريكا منذ عهد بوليفار حتى الوقت الحاضر مرارا عن وجهات نظرها فى هذه النقطة . ولكن لم يكن فى النية اطلاقا اقلامة ستار حديدى أو حريرى أو من أى نوع آخر حول نصف الكرة لعزلها عن كل اتصال بالعالم الخارجى أو لمنع أجزاء العالم الاخرى من كل صلة مع القارة الامريكية .

مثل هذا التفسير الضيق للاقليمية الامريكية ربما ساسته أحيانا المتطرفون فى الولايات المتحدة ، وربما يكون قد انعكس فى بعض الاحيان فى تصريحات رسمية وخاصة فى السنوات السابقة على قيام الأمم المتحدة وفى فترة ابتعادنا عن عصبة الأمم . ولكنه لم يكن على الاطلاق رأى أى عدد خطير من الافراد أو الحكومات فى المجتمع الأمريكى بأكمله ، وعلى العكس كان رأى الاغلبية العظمى للدول الاعضاء فى النظام الاقليمى دائما هو الاحتفاظ بروابط وثيقة مع أوروبا ومناطق العالم الاخرى .

ولم تر اقطار أمريكا اللاتينية بالمثل مطلقا أقل تناقض بين نظامها الاقليمى الأمريكى واشتراكها فى المنظمة العالمية . وكانت كلها فى وقت ما أعضاء فى عصبة الأمم ، وكانت فى الوقت نفسه تحتفظ بعضويتها فى جهاز الاتحاد الأمريكى .

وفى مراحل تكوين الأمم المتحدة عند ما لم يكن فى هذه البلاد (الولايات المتحدة) اتجاه ضئيل للتضحية بنظام نصف الكرة الغربى الاقليمى لمصلحة فكرة عالم واحد فى منظمة دولية أصبحت

أقطار أمريكا اللاتينية أبطالا قوية للاقليمية . وليس هناك بالطبع تناقض بين الاثنين ، فكل منهما شكل من أشكال الرابطة الدولية : والمبرر لوجود أيهما أو كليهما هو قدرتهما على المساهمة في الأغراض التي أنشئتا من أجلها .

إن الجهاز الاقليمي الأمريكي ليس حصيلة كلية للعلاقات الدولية في نصف الكرة الغربي . إنه جزء فقط ، وهو في التحليل النهائي جزء صغير نسبيا في مجموع هذه العلاقات . وهو يمثل الجانب المتعدد لعلاقات نصف الكرة والوصاف التي يمكن التعامل معها على أساس جماعي لأنها تعكس مصلحة مجموعات الدول الأمريكية وتؤثر على رغابيتها .

لقد كشف تاريخ العقود القليلة الماضية بوضوح أن أعظم المساهمات التي يستطيع أن يقدمها التنظيم الاقليمي الأمريكي تأثيرا هي أن تساعد في خلق ظروف تسمح بتقدم يتم على جميع المستويات ثنائية وجماعية وفي كل المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

إن ادراك مالا يمكن هذه المنظمة أن تفعله ليس أقل أهمية من معرفة ماتستطيع القيام به . فتقديرها فوق قدرها والافتراض بانها تستطيع أن تقوم بما يفوق قدرتها سواء كان هذا التقدير والافتراض نابعين من المنظمة نفسها أو من الحكومات من أعضائها — يلحق ضررا واضحا لا بقضية المنظمة الدولية فحسب ، بل بالعلاقات الدولية بوجه علم .

الفصل الثالث

مراحل بارزة في تاريخ الحركة الإقليمية الأمريكية

تظهر في تاريخ الحركة الاقليمية الامريكية ثلاث مراحل بارزة :
الاولى عام ١٨٢٦ وهو تاريخ مؤتمر بناما الذي دعا المحرر
سيمون بوليفار الى عقده .

الثانية عام ١٨٨٩ — ١٨٩٠ عند ما اجتمع المؤتمر الدولي
الاول للدول الامريكية في واشنطن بدعوة من الولايات المتحدة ،
والثالثة عام ١٩٤٨ الذي وقع فيه ميثاق منظمة الدول الامريكية
في بوجوتا بكولومبيا .

ومن المؤسف أن مؤتمر بناما في سنة ١٨٢٦ لاقى اهتماما ضئيلا
جدا وخاصة من جانب الدارسين والمؤرخين في أمريكا الشمالية
فهو مجهول تماما لدى كثير من المؤلفين ، وينفض آخرون أيديهم منه
باعتباره محاولة مبتسرة وعقوبة وضعيفة التصوير لتحقيق غرض
مستحيل . على حين أنه يستحق اهتماما أكبر مما يلاقيه عادة ،

ولو لم يكن هناك سبب آخر غير موقفه فى تصوير التاريخ والاهمية المتزايدة للتنظيم الدولى خلال القرن العشرين . وربما يكشف جيدا التحليل الادق للمؤتمر والمحدثات الدبلوماسية التى سبقته — عن أنها كانت مؤثرة بعض التأثير على الاحداث السياسية والعسكرية فى ذلك الوقت .

ومن الضرورى فى تقدير مؤتمر بنما النظر الى ابعاد من الاجتماع ذاته . فلم يكن المؤتمر ظاهرة منفصلة . وانما كان ذروة سلسلة من المحدثات الدبلوماسية بدأت فى عام ١٨٢٢ وكان لها هدف ذو شقين :

أحدهما : اكمال وتدعيم الصراع من أجل الاستقلال .

والآخر : وضع اسس الارتباط السياسى الدائم بين الدول الفاشئة حديثا .

ويبحث مؤتمر بنما ضمن سياق هذا الاطار الاكبر الاحداث التى سبقته ربما لا يكون خيبة أمل أو علاقة غير مجدية كما يعزى اليه غالبا . . وقد كون قطعا سابقة كان يحتج بها فى أكثر من مناسبة فى السنوات التالية وهى تمارس حتى اليوم تأثيرا على التفكير الوطنى والدولى لكثير من الأمريكىين اللاتينيين .

ولقد كانت السنوات الخمس السابقة على مؤتمر سنة ١٨٢٦ سنوات شك وحيرة للمستعمرات الاسبانية فى أمريكا : ففى سنة ١٨٢٢ ظهر جيدا أنها فى طريقها لتحقيق هدفها فى الاستقلال ، فقد تحرر شمالى أمريكا الجنوبية وجنوبها . وقامت فى المكسيك وأمريكا الوسطى حكومات وطنية ، ولكن لم يكن قد تم القضاء على المقاومة الاسبانية تماما ، وخاصة فى بيرو . ولم ترفض اسبانيا الاعتراف باستقلال الدول التى قامت حديثا فحسب ، بل أنها قاومت

أيضا كل مقترحات للصلح وأبدت كل دلالة على أنها ستنتهز كل فرصة تلوح لها لاستعادة ممتلكاتها المفقودة .

وفى عام ١٨٢٢ بدا أن تدخل الحلف المقدس فى اسبانيا مقدمة محتملة لتقديم معونة أكثر من أجل مساعدة اسبانيا ، وأثار الاحتمال الذى لا أساس له ، برغم ما كان يبدو فى ضوء التكتشفات التالية ، اهتماما غير قليل فى أمريكا الاسبانية، مثلما أثار فى لندن وواشنطن.

ففى لندن اقترح جورج كاتنج وزير الخارجية البريطانية على الولايات المتحدة تصريحا مشتركا تعلن فيه البلدان أن استعادة اسبانيا لمستعمراتها أمر ميثوس منه ، وأن الاعتراف هو مسألة وقت وظروف ، وأن أيا من البلدين لا يهدف الى الاستيلاء على جزء من المستعمرات السابقة ، وأنه لا يمكنها النظر الى التنازل عن أى جزء منها الى أية دولة أخرى بعدم مبالاة . وفى الوقت نفسه أدت المحادثات التى دارت مع السفير الفرنسى الى اصدار مذكرة بولنيك التى أشارت فيها إنجلترا الى انها ستعترف بدول أمريكا الاسبانية اذا حدث أى تدخل من جانب الحلف المقدس فى النزاع بين اسبانيا والمستعمرات .

وفى الولايات المتحدة أدى الاقتراح البريطانى الى مشاورات ضخمة داخل الحكومة ومع رؤساء الجمهورية. السابقين ، وانتزع من توماس جيفرسون البيان الخطير الذى أعده اجابة عن استشارة الرئيس مونرو : « ان المسألة المعروضة فى الرسائل. التى أرسلتها الى ، أخطر مسألة عرضت لتفكير منذ مشكلة الاستقلال . لقد جعلتنا تلك المشكلة أمة ، أما هذه المشكلة فانها تحدد اتجاهنا وتوضح الطريق المقترح امامنا الذى يتعين علينا أن نسلكه فى خضم الحياة » .

ولم تكن نتيجة المشاورات اصدار تصريح مشترك مع إنجلترا ،

بل مبدأ مونرو ، وهو تصريح من جانب واحد أكدت فيه الولايات المتحدة انه يتعين منذ ذلك الوقت عدم اعتبار القارتين الأمريكيتين خاضعتين لاستعمار قادم من جانب أية دولة أوروبية ، وأن أى محاولة من جانب الأخيرة لدنظامها الى أى جزء من نصف الكرة سوف تعتبر تهديدا لسلامنا وأمننا .

وفى عام ١٨٢٢ كان على الاحتلال الاسباني السابق لأمريكا أن يسير الهدف المباشر فى الاستقلال والهدف الطويل المدى فى الوحدة السياسية . وقد ظهر ذلك فى معاهدتين بدأت كولومبيا بزعمة المحرر سيمون بوليفار فى اجراء مفاوضات بشأنها فى سنة ١٨٢٢ مع كل من الدول الأمريكية الاسبانية الاخرى .

وفى المعاهدة الاولى دخلت الاطراف المتعاقدة فى حلف عسكرى وافقت بمقتضاه بالاجماع على اتخاذ الاجراءات اللازمة لتدعيم استقلالها عن اسبانيا وعن كل سيطرة أجنبية أخرى .

وفى معاهدة ثائية تم الاتفاق على ضرورة عقد مؤتمر للدول الأمريكية فى بنما يتم الوصول فيه الى اتفاق متبادل على توحيد مبادئ معاهدات التحالف الثنائى ، ويقام فى الوقت نفسه اتحاد ينشئ روابط سياسية وثيقة بين الدول المنحرة حديثا .

فأى من هذه الخطوات البناءة الثلاث كان اشد تأثيرا فى احباط التدخل من جانب الحلف المقدس وفى تحقيق الهدف المباشر فى ضمان استقلال الدول الأمريكية الاسبانية ؟

فى تقرير عن جورج كاتنج انه ذكر فى احدى المناسبات انه انشأ العالم الجديد كى يعيد توازن العالم القديم . وقد أشار هنرى كلاى وزير خارجية الولايات المتحدة فى تعليماته الى المندوبين الأمريكيين فى مؤتمر بنما عام ١٨٢٦ الى أن اعلان مبدأ مونرو قد افاد فى احباط أية فكرة للتدخل ، بوساطة الحلف المقدس ،

فى شئون دول أمريكا الاسبانية وانه لذلك قد حقق الغرض المباشر
للمؤتمر .

ولكن اليس من المحتمل أن المفاوضات الدبلوماسية التى بدأها
بوليفار فى سنة ١٨٢٢ والمعاهدات الناتجة عنها كان لها أيضا بعض
التأثير على الموقف السياسى والدبلوماسى والعسكرى السائد ؟
فضلا على ذلك كان استقلال الدول الأمريكية الاسبانية راجعا الى
حد كبير الى جهودها الخاصة كما يمكن بحق تفسير معاهدات
التحالف على أنها تأكيد جديد لتصميمها على ألا تحرم ثمار النصر .

وربما لا يكون الحلف المقدس هو التهديد الحقيقى المطلق للدول
الأمريكية الاسبانية كما بدأ فى وقت من الاوقات ، وربما لم تكن أية
مبادأة من هذه المبادآت ضرورية لمواجهة ذلك الخطر . وإذا كان
هنرى كلاى قد استطاع أن يهنئ نفسه وإذا كان جورج كاتنج قد
استطاع أن يفخر بأن تدخله قد أوجد العالم الجديد ، فانه ربما يكون
من الضرورى فى هذا التاريخ المتأخر أن يسبغ جانباً من الفخر على
بوليفار ومعاهدات التحالف الثنائية التى عقدها لاحتباط اية نية موجودة
للتدخل الأوروبى فى المراحل الأخيرة من الصراع الأمريكى الاسبانى
من أجل الاستقلال .

ومهما يكن السبب — سواء كان بدأ مونرو أو مذكرة
بولتيك ، أو الاجراءات التى اتخذها الأمريكيون الاسبانيون أنفسهم —
فانه عند ما انعقد مؤتمر بناما عام ١٨٢٦ كان الموقف الدولى العالم
قد تغير بدرجة كبيرة عما كان عليه فى عام ١٨٢٢ وكانت معركة
ايكوشو قد وقعت واضطرت القوات الاسبانية الأخيرة الى
الاستسلام . وكان استقلال دول أمريكا الاسبانية قد تم الاعتراف به
لا بواسطة الولايات المتحدة فحسب بل بواسطة بريطانيا العظمى
وحكومات أخرى أيضا . وكان الخطر من ناحية الحلف المقدس ،

إذا كان قد وجد فى وقت ما ، قد زال نهائيا . وتحقق الغرض المباشر من مؤتمر بناما والمفاوضات التى أدت الى انمقاده .

وليس من النادر فى حياة الامم كالحال فى حياة الافراد انه عند ما يتجه الخطر الخارجى الى التراجع أن تتجه الخلافات الداخلية الى الظهور : ففى عام ١٨٢٦ بدا أن الحاجة الى أحلاف عسكرية بل وأكثر من ذلك الاحلاف السياسية أقل ضرورة الى حد بعيد عنها فى عام ١٨٢٢ . وحل محل روح التعاون العسكرى والوحدة السياسية ذلك الاتجاه الانفصالى الذى كان قد بدأ فى الظهور فى ذلك التاريخ المبكر فى أمريكا الاسبانية وبدأت الشكوك والهواجس والشبهات والحسد تدخل فى الاستعدادات للمؤتمر وتؤثر على الاشتراك فيه فهل كان الغرض الحقيقى من اجتماع بناما ، الذى وجهت الدعوة لعقده ، وضع أمريكا الاسبانية تحت زعامة كولومبيا؟ وفى الحملة المنتظرة لتحرير كوبا هل كان ادعاء الزعامة من جانب كولومبيا أو المكسيك ؟ وعقب تحرير الجزيرة الى أى بلد كان يتعين عليها الانضمام اليها ؟ وهل يكون قرار نقل المؤتمر الى تاكوبايا سببا فى وضعه بدرجة كبيرة جدا تحت تأثير المكسيك وبهذا ثقلت مكانة كولومبيا ؟

لقد كان لمثل هذه المشاعر والشكوك والهواجس اثرها حتما وهى تفسر جزئيا الاشتراك المحدود فى المؤتمر وبالاخص نخلف الأرجنتين وشيلى عن حضور المؤتمر ومثلت أربعة اقطار فقط فى المؤتمر هى أمريكا الوسطى وكولومبيا وشيلى وبيرو ورغم أن هذه الاقطار تمثل عشر جمهوريات من الجمهوريات الامريكية الاسبانية الحالية . وكان لبريطانيا العظمى وهولندا مراقبان فى المؤتمر ، ورغم أن الولايات المتحدة كانت قد قبلت الدعوة فانه لم يصل أحد من ممثليها الى المؤتمر .

وفى ظل افضل الظروف كان هدف بوليفار البعيد المدى فى

اقامة اتحاد سياسي وثيق العرى مقضيا عليه بالفشل . فقد كان طموحا جدا وغير واقعى وخياليا بصورة لا تتفق مع الظروف السائدة حين ذاك . وكانت قوى المحلية والانفصال الجانبة قد بدأت فى العمل من قبل ، وحتى قبل أن ينعقد المؤتمر رسميا كانت عواطف الهندويين قد تغيرت ، فقد نبذت الفكرة الاصلية الخاصة بانحداد ذى سلطة سياسية واسعة تفوض الى جامعة عامة .

وكانت معاهدة الوحدة والجامعة والاتحاد التى تنجم عن اجتماع بناما ميثاقا للمعونة المتبادلة أصلا . بل ان هذا الميثاق خطا أبعد مما كانت الدول الاعضاء على استعداد للضحي اليه ، لان كولومبيا كانت هى الدولة الوحيدة التى اقرته . وكانت بناما متقدمة قرنا وربيع القرن عن ذلك الوقت .

وسرعان ما تبدد وتلاشي أى احساس بالامن كان قد تولد فى اذهان الامريكيين الاسبان نتيجة النجاح النهائى لحروب الاستقلال وتراجع تهديد الحلف المقدس . ووجدت الدول الجديدة نفسها فى الحال وقد واجهتها مشكلات أخرى داخلية وخارجية . وفى العقود الثلاثة اللاحقة كان يرجع الى سابقة بناما فى أكثر من مناسبة للبحث عن عمل جماعى لمعالجة الأخطار التى كانت تهدد سلامتها وأمنها واستقلالها السياسي .

وعندما يعيد الانسان النظر فى تاريخ أمريكا الإسبانية خلال النصف الاول من القرن التاسع عشر والنصف الاخير أيضا فى الواقع فانه يعجب لقدرتها على البقاء بعد المشكلات الكثيرة التى جابهتها . فخلال هذه الفترة كانت معظم بلدانها تنساق فقط مع التيار بدون توجيه وبدون هدف ، مثل سفينة عاجزة .

فمن الناحية الداخلية كما يصفها فرانسيسكو جارسيا كالديرون المؤرخ بوضوح جدا فى بحثه .

« أمريكا اللاتينية : ظهورها وتقدمها » :

« ان عهد الاستقلال الاول مزيج ولكنه حافل بالالوان والنشاط والعنف ، فأمريكا الجنوبية يحكمها جنود جاهلون ، وعلى ذلك لابد أن يكون تطور جمهوريتها غير مؤكد . وليس هناك تاريخ بالمعنى الصحيح لانها لا تتمتع بأى استمرار واتصال : وهناك هزات مستمرة تحدثها الثورات المتلاحقة ، ويظهر الرجال انفسهم بالوعود نفسها والوسائل نفسها .

وتتكرر الكوميديا السياسية دوريا : ثورة ودكتاتور وبرنامج للانعاش الوطنى . والشكل العام للتطور السياسي « هو الفوضى والعسكرة » .

ومن الناحية الخارجية جابهت الجمهوريات الامريكية الاسبانية خلال ثلاثة أو أربعة العقود الاولى لقيامها كدولة ، اخطارا لم تهدد سلامتها وأمنها فحسب ، بل عرضت للخطر وجودها ذاته كدولة مستقلة . مثلما يوضح بليجازج فريديرى فى كتابة تاريخ أمريكا اللاتينية :

« كانت السفن الحربية لكل الدول العظمى تتحرك مهددة على طول السواحل وغالبا ما كانت تحاصر الموانى وتطلق قنابلها على المدن الساحلية » .

وتجاوز هذا النشاط فى حالات غير قليلة حد التهديدات واتخذ شكل التدخل التام والتملك الاقليمى .

وتقدمت تجربة الجمهوريات الامريكية الاسبانية فى تدعيم استقلالها فى القرن التاسع عشر . . دراسة مقارنة هامة مع تجربة الدول الحديثة فى افريقية ، التى تدخل حلبة القومية فى القرن العشرين ، فبرعاية العين الساهرة للرأى العام العالمى المؤيد وبتأييد المنظمة الدولية ، والكتلتين القويتين المتنافستين معا فى تقديم

المعونة السياسية والاقتصادية يختلف موقف دول افريقية الناشئة اختلافا مدهشا عن موقف أمريكا منذ قرن مضى ، وهى التى كانت تجابهها مشكلات متواصلة من الداخل واطار مستمرة من الخارج .

واستمر موقف اسبانيا وسياستها لسنوات عدة يثيران خطرا على الدول التى كانت مستعمرات سابقة لها . ولم تكن عملية الاعتراف قد بدأت حتى عدة عقود بعد أن أصبحت حقيقة قائمة ، ولم تتم نهائيا حتى قرب نهاية القرن . واقتربت بالتهديد الكامن المفهوم ضمنا من عدم الرغبة فى منح الاعتراف بالخطوات الايجابية التى اتخذتها اسبانيا فى مناسبات عدة لاعادة تأكيد ادعاءاتها بشأن اجزاء من امبراطوريتها السابقة :

فى عام ١٨٦٠ أعيد ضم سانتودومينجو كجزء من اسبانيا ، وبقيت كذلك حتى عام ١٨٦٥ ، وفى عام ١٨٦٤ احتلت قوة بحرية اسبانية بعض الجزر بعيدا عن ساحل بيرو ، وشكلت وقتا ما تهديدا لاطار الساحل الغربى من القارة .

وفى عام ١٨٦٢ اشتركت اسبانيا مع فرنسا وبريطانيا العظمى فى التدخل فى المكسيك .

وقبل ذلك فى عام ١٨٤٨ قدم الاسبان معونة للجنفى السياسى جوان جوزيه فلورز فى مقابل تقديمه المساعدة فى اعادة النفوذ الاسبانى فى شمال غربى أمريكا الجنوبية .

وقد تميزت هذه العقود الاولى من الحياة الوطنية لدول أمريكا الاسبانية الحديثة النشأة بالحصار الفرنسى والانجليزى لريودى لابلاتا فى السنوات من ١٨٣٨ الى ١٨٥٠ وباحتلال البريطانى لجزر فولكلاند فى عام ١٨٣٠ ، وضم بيليز كمستعمرة للتاج البريطانى وبسط النفوذ البريطانى على طول ساحل سكينو فى أمريكا الوسطى ، وضرب فيراكروز بالقنابل واحتلالها فى عام

١٨٣٨ ، وأخطر تهديد ناشئ عن الغزو الفرنسي للمكسيك فى عام ١٨٦٢ ، وقد سبقه حصار انجليزى اسبائى فرنسي لموانئ الخليج فى المكسيك وتبعه اقامة امبراطورية مكسيبييليان تحت الحماية الفرنسية من عام ١٨٦٣ حتى عام ١٨٦٧ .

ولم تكن التهديدات والاضطراب التى جابهت دول أمريكا اللاتينية الحديثة النشأة من جانب أوربا محسب ، بل من جارتها الشمالية أيضا ، وكانت الفترة السابقة من العلاقات الوثيقة الودية قد نشأت عن العطف والتأييد اللذين قدمتهما الولايات المتحدة الى المستعمرات الأمريكية الإسبانية فى صراعها من أجل الاستقلال وظروف أن هذا البلد كان أول من اعترف بالحكومة المستقلة وأصدر مبدأ مونرو فى عام ١٨٢٣ ، أما الآن فقد تضعضعت هذه الصداقة بقسوة نتيجة للحرب الأمريكية المكسيكية فى عام ١٨٤٥ — ١٨٤٧ واندفاع الولايات المتحدة من ثم تجاه « مصيرها الواضح » .

ويعصف عيسى م بيبس تأثير هذه التطورات على العلاقات بين الولايات المتحدة وأمريكا اللاتينية فى الكلمات التالية :

« ان حملات النهب والسلب التى قام بها القرصان ووكر ضد فيكاراجوا ، والحرب الاستعمارية التى شنتها الولايات المتحدة ضد المكسيك فى عام ١٨٤٧ فى شكل تفسير مشكوك فيه أو تعريض بمبدأ مونرو والتى بلغت ذروتها فى تقسيم جمهورية الازتك (١) وفقد بعض من أنضر مقاطعاتها وسياسة « المصير الواضح » التى ظهرت حين ذاك فى بعض الاوساط ذات النفوذ فى الرأى العالم فى أمريكا الشمالية .. كل ذلك أثار قلقا متزايدا فى شعوب أمريكا اللاتينية واتجهت جمهوريات أمريكا اللاتينية مرة أخرى ، وقد

(١) الازتك شعب كان يعيش فى المكسيك كانت له حضارة متقدمة قبل

أن يفتح هرناندو كورتيس المكسيك عام ١٥١٩ وهو هنا يقصد المكسيك .

(المترجم)

أزعجتها بحق الاخطار المحدقة بأمنها وسلامها الاقليميين والتي تضمنتها هذه المظاهر من السياسة الدولية ، اتجهت بأفكارها الى التحذيرات التي كان بوليفار قد وجهها فى السنوات الأخيرة من حياته عند ما نادى : « اتحدى بالأمريكا فما لم تقوى بذلك فان الفوضى ستقضي عليك » .

اننا لا نزال نعيش فى ظل تأثير هذه الفترة المشئومة من علاقاتنا مع أمريكا اللاتينية انها تراث لا يسمح لنا بنسيانته ويثور باستمرار لازعاجنا .

وفى هذا الجو الخطر الذى بدا انه يحيط من جميع الجهات ويهدد وجودها ذاته ، اتجهت دول أمريكا الاسبانية كما يلاحظ يبيس الى مفهوم بوليفار فى العمل الجماعى واستندت الى سابقة بناما .

وفى مناسبتين اجتمع ممثلو الدول الامريكية الاسبانية فى ليما عاصمة بيرو ، وكلفت المرة الاولى من ديسمبر سنة ١٨٤٧ الى مارس سنة ١٨٤٨ والاخرى من نوفمبر سنة ١٨٦٤ الى مارس سنة ١٨٦٥ . وكلفت معاهدة الوحدة والاتحاد التى وقعت فى الاجتماع الاول ومعاهدة الوحدة والحلف الدفاعى التى وقعت فى الاجتماع الآخر ذواتى طبيعة سياسية جوهرية واككت حاجة العمل الجماعى الى الدفاع المشترك .

وفىما بين هذه المؤتمرات فى عام ١٨٥٦ وقع ممثلو الدول الامريكية الاسبانية الدبلوماسيين ، للذين اجتمعوا فى سانتياجو وفى واشنطن ، معاهدات للتحالف والاتحاد ، كانت تهدف الى الغرض نفسه .

ومثل معاهدات بناما فى عام ١٨٢٦ ، لم تكن أية من المعاهدات مثمرة لنتائج عملية ذات بال ، لانها لم يتم التصديق عليها ولم

تصبح نافذة المفعول على الاطلاق ، ولكن يعرض السؤال مرة أخرى كما فى حالة بناما : هل كانت هذه المعاهدات بدون قيمة تماما ؟ الا يحتمل أن عاطفة الوحدة والتضامن التى كانت تعكسها كان لها بعض التأثير على الاحداث التى نجمت عنها والاطار التى كانت موجهة اليها ؟

ان نبذ هذه المؤتمرات السياسية المبكرة بقوة على انها فشل تام قد يكون رأيا قاسيا جدا وجائرا جدا ، فالظروف الاصلية لم تكن قد تغيرت بين عام ١٨٢٦ وبين تواريخ تلك الاجتماعات الاخيرة ، وظل أى أمل فى أن تؤدى الى ارتباط سياسي وثيق ، وهما وغير على تماما . وكان من المحتم الفشل فى التصديق على هذه المعاهدات .

وربما كان مجرد عقد هذه المؤتمرات يخدم غرضا ، وانها ساعدت بالمثل الذى قدمته فى الوحدة والتضامن على المحافظة على الاستقلال السياسي وسلامة الدول المشتركة الاقليمية .

وكان العقد من سنة ١٨٦٠ الى سنة ١٨٧٠ فترة ازمة لنصف الكرة الغربى ، فقد شكلت التدخلات الاوربية فى سانتود ومينجو وفى المكسيك وعلى طول الساحل الغربى لأمريكا الجنوبية خطرا لامثيل له منذ ذلك الخطر الذى فرضه الحلف المقدس فى عام ١٨٢٢ . وفى الواقع أنه كان أعظم لانه كان حقيقيا واكيدا على حين كان خطر الحلف المقدس محتمل الوقوع فقط .

وفى الولايات المتحدة جعل النزاع الحاد الذى هدد بتمزيق البلاد ، من المستحيل على هذه الحكومة فى البداية أن تفعل أكثر من تسجيل احتجاجات دبلوماسية على الاعتداءات المتكررة على مبدأ مونرو .

وربما كانت نتائج هذه الفترة منثرة بالسوء ، ولكن كانت

النتائج البعيدة المدى مفيدة . وكما كشف التاريخ سجلت هذه الحقبة من الإزمة نهلية عهد وبداية عهد آخر فى العلاقات بين الدول الامريكية :

فمن ناحية كان المقدر أن تكون ستينلت القرن التاسع عشر هى علامة الارتفاع فى التدخلات والمحاولات الاوربية لاعادة الفتح ، ولم تكن هذه الاشياء خاصة بالماضي كما تشهد أحداث فنزويلا فى عام ١٨٩٥ وعام ١٩٠٢ ، ولكنها لم تكن تنذر بالسوء مرة أخرى مطلقا كما كانت فى الفترة التى كانت أسبق .

وفى الولايات المتحدة حافظت الحرب الاهلية على الاتحاد وغيرت الاتجاهات القومية أيضا ، وبالقضاء على الرق اتجهت روح « المصير الواضح » التى كانت قوية الظهور جدا فى العقدتين السابقتين على الحرب الاهلية والتى أثارت تلك الهواجس الخطيرة فى أرجاء القارة الى أن تفقد رونقها . وكما يعبر عنها صامويل فلاج ببيس فى مؤلفه الرائع « السياسة الامريكية اللاتينية فى الولايات المتحدة » :

« عقب الحرب الاهلية ظهر ميل لعدم المبالاة ، ولم يكن هناك حتى رد فعل ايجابى للتوسع فى أى اتجاه سواء كان يدافع عنه الرئيس جونسون ووزير خارجيته سيوورد ، أو الرئيس جرانت ووزير خارجيته فيش ، سواء فى كندا أو كوبا أو جزر فيرجينى . وكانت حقيقة شراء الاسكا وهى من فعل رجل واحد ، وكان المسئول عنها وحده سيوورد — واحتلال جزر ميداوى فى المحيط الهادى — تعنى كلها أن الشعب فى الولايات المتحدة سوف يتساهل فى هذه الخطط الطموح لحوارى « المصير الواضح » الجمهوريين الجدد . »

وفى الحقيقة انه كان هناك فى نهاية القرن اندفاع للتوسع الاقليمى نتيجة للحرب الامريكية الاسبانية والاستيلاء على منطقة

قناة بنما ، ولكن هذا الاستيلاء كان ناشئاً عن شكل جديد للمصير الواضح وليس موحى به بوساطة رغبة مجردة فى امتلاك اقليم .

وفى الولايات المتحدة أيضا كانت التدخلات الاوربية فى نصف الكرة الغربى فى الوقت الذى انشغلنا فيه بحرينا الاهلية . . ذات نفع فى اعطاء تأكيد مجدد لبدا مونرو وجعله المبدأ الاساسى فى السياسة الخارجية الامريكية . ونستشهد مرة أخرى بقول بميس : « لم تكن كلمات مونرو فى البداية أكثر من ورقة ذات دلالة غير عدوانية لاوربا : » ارفعوا أيديكم عن العالم الجديد ! »

وبعد الحرب الاهلية أصبح مبدأ مونرو على حسب كلمات هكسبريكنز « عقيدة قومية حقيقية توافق عليها جميع الاطراف ، وتبعث استجابة سريعة فى صدور الامريكيين الوطنيين » .

وفى امريكا اللاتينية أدت التجارب الكريهة لكثير جدا من الجمهوريات مع الدول الاوربية ، خلال السنوات التى كنا فيها غير قادرين على القيام بأكثر من تقديم خدمة سطحية لقواعد مبدأ مونرو، الى اعادة النظر فى الموقف تجاه الولايات المتحدة . وبرغم الشكوك والهواجس التى أثارها التوسع الاقليمى للولايات المتحدة على اثر الحرب المكسيكية بدأ عدد غير قليل من الامريكيين اللاتينيين يدركون الآن أن أوربا كانت تشكل بالنسبة لهم تهديدا أكثر خطورة ، وأن الولايات المتحدة ربما كانت مصدر العون والحماية لهم .

وقد أدت هذه الاحداث على حسب ما يقول فرانسيسكو كيوفلس كاتسينو المؤلف المكسيكى بدراسة عن تاريخ الحركة الاقليمية الامريكية ، الى أن يفتح الامريكيون اللاتينيون عيونهم .

أو يمضي الى القول بأن الامريكيين الاسبان فى موقفهم تجاه الولايات المتحدة وأوربا بدعوا يكشفون عن احساس أكبر بالفهم ، ولم يعد هناك الخوف المروع الذى كان سائدا فى الاربعينات ، وانما تقدير أدق لاهميتها التاريخية ، وأنهم اذا استمروا فى النظر بعين الحذر الى عملاق الشمال فانهم يكونون غافلين عن المنافع التى نالوها من قوته .

وقد أصبح واضحا أن أوربا قد فقدت القوة على فرض ارادتها على العالم الجديد . واستقر بوضوح تصميم الشعب على المحافظة على حريته فى المكسيك كالحال فى جمهورية الدومينيكا . فقد كان الاستقلال حقيقة ثابتة ، اذ اقتنع الامريكيون الاسبانيون بأن أوربا قد عرفت ذلك .

وقد كتب لاحداث هذه الحقبة الخطيرة ان يكون لها تأثيرات بعيدة الاثر على الحركة الاقليمية الامريكية اللاتينية مع أوربا وحملها على تعديل موقفها تجاه الولايات المتحدة الامريكية الاسبانية نفسها . وقد عاد تراجع تهديد التدخل واعادة الفتح الاوروبى ، لاقطار أمريكا اللاتينية بشعور من الأمن أكبر مما توافر لديها فى أى وقت منذ حروب الاستقلال .

وفى الوقت نفسه أزال التأثير الوحيد الذى كان فيها مضي القوة الدافعة وراء حركة الاقليمية . وكان الخوف من اعادة الفتح ومن التدخل ومن المحاولات الاجنبية ضد استقلالها وأمنها وسلامتها الاقليمية . . هو أساس اجتماع بناما فى عام ١٨٢٦ ، وأساس مؤتمر ليما فى عام ١٨٤٨ وعام ١٨٦٤ ، كما كان أساس معاهدات سانتياجو وواشنطن فى عام ١٨٥٦ . .

ومع تزايد الأمن الذى بدعوا يشعرون به فى النصف الاخير من القرن التاسع عشر ، فقدت الاقليمية — كما ظهرت فيما مضى — قوتها . ولم يقدر لاجتماعات أخرى بوحى من هذه الاعتبارات ان، تعقد ، لانه لم تعد هناك حاجة لمعقدها . ولاغراض عملية كلها ، انتهت الاقليمية كما كان معمولاً بها فيما مضى .

وملئ الفراغ الناتج جزئيا بمؤتمرين قانونيين عقدا فى عام ١٨٧٨ وعام ١٨٨٨ لتقنين المبادئ القانونية ، ولكن اذا كانت الاقليمية ستصبح عاملا بارزا فى الحياة الدولية لنصف الكرة الغربى ، فانه كان ينبغي ايجاد قوى جديدة وعناصر جديدة . وكان ملء هذا الفراغ عند ما اجتمع ممثلو ثمانى عشرة امة من القارة الامريكية بناء على دعوة حكومة الولايات المتحدة ، وفى واشنطنجتون فى ٢ من اكتوبر عام ١٨٨٩ فى المؤتمر الدولى الاول للدول الامريكية .

الفصل الرابع

من واشنطن إلى برهنا

افتتح المؤتمر الدولي للدول الأمريكية الذي عقد في واشنطن من ٢ من أكتوبر سنة ١٨٨٩ إلى ٩ من أبريل عام ١٨٩٠ فصلا جديدا في اقليمية نصف الكرة الغربى . وسجل بالمثل بداية مفهوم جديد في التنظيم الدولي .

وكانت قد سبقت مؤتمر عام ١٨٨٩ محاولة أكثر تبكيرا لعقد مثل هذا الاجتماع : ففي نوفمبر سنة ١٨٨١ أرسل وزير الخارجية جيمس ج بلين دعوات لحكومات دول أمريكا المستقلة للاجتماع في واشنطن بعد ذلك بسنة « بفرض النظر والبحث في وسائل منع الحرب بين أمم أمريكا » .

وقد سحبت هذه الدعوة فيما بعد نظرا للتغيرات التي وقعت في سياسة الحكومات في واشنطن عقب وفاة الرئيس جارفيلد والموقف السياسي المضاد في أمريكا اللاتينية .

ومن المفهوم قبلا أن المؤلفات الانجليزية عن حركة الوحدة الأمريكية منذ عام ١٨٩٠ أكثر اتساعا منها عن الفترة التي هي أسبق أو الفترة التاريخية ، لان الوحدة الأمريكية كما تطورت خلال الأعوام السبعين الماضية نشأت في الأصل بناء على مبادئ الوحدة والولايات المتحدة ، وكان نجاحها يدور بكثرة حول سياسات هذه الحكومة ، وأحيانا حول عجز سياسة هذه الحكومة .

وبرغم الثراء النسبي في المادة فإن النظام الإقليمي الأمريكي يصلح لدراسة أكثر تفصيلا من ذلك الحد الذي ناله فهو يقدم ميدانا واسعا للدراسة والبحث : من ناحية نموه وتطوره الطبيعي ، والتغيرات القانونية وعملية التدويل التي مر خلالها ، وبالطبع النتائج التي سجلت نشاطه في المجالات المختلفة التي وجه اهتمامه إليها .

وقد تبدو الدراسة التاريخية للمؤتمرات المتعاقبة التي سجلت تاريخ الحركة ، تكرارا رتيبا للبحاثات والقرارات حول الموضوعات نفسها ولكن التحليل سيكشف المجالات التي نجحت فيها العلاقات الأمريكية أو ظلت سلكة أو تراجعت في بعض الحالات .

ومفضلا على ذلك فإن الإقليمية في نصف الكرة الغربي كما لوحظ فيما سبق لا تقوم بالعمل في فراغ فهي متأثرة بتعدد عوامل — وطنية وثنائية وجماعية — تحدد اتجاه وتأثير علاقات الحكومات والشعوب ، ومن ثم فهي تصلح لدراسات عن دور الحكومات الخاصة في شؤون المنظمة ، وبالعكس مدى تأثير المنظمة أحيانا على سياسات وأعمال الحكومات الخاصة ، كما ينبغي ألا نتغاضي عن علاقة النظام الإقليمي الأمريكي ودوله الأعضاء بالمنظمات الدولية سواها وبالذات الأخرى في أجزاء العالم الأخرى .

النمو الطبيعي

لم يكن الظرف الذى أوجب اجتماع أهم نصف الكرة الغربى فى مؤتمر عام سنة ١٨٨٩ ظرفا فريدا فى ذاته . فقد عقدت مؤتمرات فيما سبق بين الدول الامريكية مثلما عقدت فى اجزاء أخرى من العالم .

ولم يكن هناك أى شيء غير عادى فى أن ينشئ المؤتمر اتحادا دوليا للجمهوريات الامريكية أو فى اقامة مكتب تجارى بواشنطن يقوم الاتحاد بوظيفته عن طريقه : فقد أنشئت مؤسسات دولية أخرى فى مؤتمرات أخرى مثل اتحاد البريد العالمى واتحاد التلغراف الدولى .

وكان الشيء الفريد هو الاستمرار الذى نتج عن هذا الاجتماع الاولى ، فقد بدىء فى شيء قدر له أن يستمر برغم أنه لم يكن معروفا فى ذلك الوقت ولم يكن يقل عنه فى الغرابة المفهوم الجديد الذى انتشر تدريجيا فيما يتعلق بالطريقة التى ينبغى بها تنظيم وإدارة مؤسسة دولية . ويحسن مراقبة هذه العملية التطورية بتتبع تطبيقها على المكتب التجارى طليعة اتحاد الوحدة الامريكية الحالية وعلى مجلس منظمة الدول الامريكية .

هذه الوكالات هى المحور الذى يدور حوله النظام الامريكى بدرجة كبيرة اليوم .

كان مؤتمر ١٨٨٩ — ١٨٩٠ ومكتب الجمهوريات الامريكية التجارى اختبارا واضحا ولم يكن أى شخص يعرف : هل سيعقد مؤتمر ثان ؟ واقيم المكتب التجارى طوال عشر سنوات وقبل أن تنتهى هذه الفترة كانت أكثر من حكومة واحدة قد عبرت عن عزمها على الانسحاب .

وقد تؤكد السخرية أن المكتب التجارى كان أول محاولة فى

نصف الكرة الغربى نحو البيروقراطية على المستوى الدولى وأنه وقد وضعت البذرة فلن تقتلع مطلقا ولكنها ستظل تنمو وتنمو حتما.

ومن الناحية الاخرى يمكن التفكير الدولى أن ينال نرضية غير قليلة من البيان الذى فى التقرير السنوى لدير البنك التجارى الصادر عام ١٨٩٥ « موظفو الاتحاد قد قبلوا مسؤولية تفوق مسؤولية مواطنى وموظفى أية جمهورية بمفردها » .

فهم ممثلو كيان سياسى فريد فى طبيعته وقائم على اسمى المثل : مثل العلاقات الودية المنتشرة بين شعوب مدفوعة برغبة مشتركة لنشر مبادئ الحكم الذاتى والحرية الفردية فوق هذه القارة ولولا الإشارة الاولى لكأنت هذه بالتأكيد أقدم الاشارات الى الروح التى ينبغى أن تدفع موظفى منظمة دولية وهى روح الموظف المدنى الدولى . وتستطيع المؤسسة الدولية بوحى من هذا الشعور أن تكون قادرة حقيقة ، وبدونه تصبح بيروقراطية فقط .

وقد أنشئت من المؤتمر الدولى الاول فى ١٨٨٩ — ١٨٩٠ والمكتب التجارى للجمهوريات الامريكية مؤسسات جديدة من وقت لآخر ووكل لهذه المؤسسات الموجودة قبلا وظائف اضافية .

وفى عام ١٩٠٢ أنشئ المكتب الصحى لأمريكا كلها نتيجة لقرار اتخذ فى المؤتمر الدولى الثانى فى المكسيك وبهذا أصبح أول المنظمات الفنية أو مايسمى بالمنظمات المتخصصة فى النظام الاقليمى الأمريكى ، وأنشئت فيما بعد وكالات فنية أخرى لتقوم بالعمل فى مجالات أخرى من النشاط على أساس دائم مستمر ، وتتضمن مؤسسة الوحدة الامريكية للطفولة فى مونتقديو عام ١٩٢٧ ، ولجنة بناء الدول الامريكية للجغرافيا والتاريخ فى المكسيك عام ١٩٢٩ والمؤسسة الهندية الامريكية فى المكسيك عام ١٩٤٠ . والمؤسسة الامريكية للعلوم فى توريبالبا بكوستاريكا ، عام ١٩٤٤ ،

وتتضمن هذه المؤسسات اليوم المنظمات المتخصصة الست التي تمارس وظيفتها ضمن اطار ميثاق منظمة الدول الامريكية .

والسؤال الذى سيثار بلا شك فى كثير من الاذهان بخصوص السبب فى وجوب تكوين الوكالات المتخصصة بمقتضى ميثاق منظمة الدول الامريكية من مثل هذه الكتلة المختلفة غير المتجانسة من المؤسسات ، ان قيام أية وكالة بالعمل فى ميدان الصحة العامة امر مفهوم كالحال ايضا فى ميدان الزراعة . والسؤال الذى يمكن توجيهه هو :

لماذا ينبغى ان تكون هناك منظمة متخصصة لرعاية الطفولة او للمرأة او للتاريخ او لموضوع الهنود برغم وجود عدد واخر من السكان الاصليين فى اجزاء كثيرة من القارة ؟ ونجد الجواب فى الظروف والاحوال التى انشئت فى ظلها :

فقد انشئ بعضها استجابة لمصالح او ضغوط خاصة ، وانشئت اخرى لمواجهة مشكلات السامة المباشرة . واتجهت عند انشائها الى ان تكون دائمة ولأنها قادرة على الوفاء بالنصوص الواردة فى الميثاق .

وليست كل هذه المحاولات بالطبع ذات أهمية متساوية : فبعضها صغير نسبيا ويؤدى دورا قليل الأهمية وفقا لذلك ، لا فى عمل النظام الاقليمى الأمريكى كله فحسب ، ولكن فى قدرتها على المعاونة فى المشكلات المباشرة التى قامت من أجلها وقليل منها دولى الاسم أكثر منه فى الجوهر .

وقد انشئ المكتب التجارى للجمهوريات الامريكية فى عام ١٨٩٠ أصلا ، كما يدل اسمه ، لتنسيق احصاءات ونشر المعلومات عن التنظيمات القنصلية والاجراءات الجبركية وولت اليه تدريجيا وظائف اضافية .

ورخص له المؤتمر المنعقد فى المكسيك عام ١٩٠٢ فى اصدار نشرات وخرائط ورسوم تخطيطية وجغرافية وغير ذلك من الوثائق وفى عام ١٩٠٦ أدرج المؤتمر الثالث المنعقد فى ريودى جانيرو نشر المعلومات عن المسائل التعليمية ضمن قائمة اغراض المكتب .

وكانت التجربة التى هى أهم فى التأثير فى نمو المكتب هى التى ظهرت فى أوائل ١٩٠٢ بأن وكل اليه انجاز قرارات المؤتمر أو كما عبر عنها قرار مؤتمر بونيس ايرس فى عام ١٩١٠ « وضع كل القرارات موضع التنفيذ ، وتنفيذ ما يحدد أو ما قد يحدد له فيما بعد بوساطة المؤتمر الأمريكى الدولى » .

وكما توسعت جداول أعمال المؤتمر تدريجيا لم يكن هناك فى الواقع موضوع سياسى أو اجتماعى لم يدخل بمرور الوقت ضمن نطاق اهتمام المكتب . وباقتران ذلك بالمسؤولية عن اعداد وثائق المؤتمرات الدولية ومسئوليته عن سجلاتها ، أصبح بالمعنى الحقيقى جهازا رئيسيا ودائما وسكرتارية عامة للمنظمة .

ولكى يتفق اسمه بصورة أدق مع وظائفه تغير اسمه فى عام ١٩٠٢ من المكتب التجارى الى المكتب الدولى للجمهوريات الأمريكية، وفى عام ١٩١٠ الى المكتب الدولى لاتحاد القارة الأمريكية .

وكما اتسع مجال نشاط الدول الأمريكية فان العمل سرعان ما تطور فى الدعوة الى عقد مؤتمرات متخصصة لمعالجة مشكلات من نوع خاص وفى العادة من نوع فنى . وكان المؤتمر الصحى للاتحاد الأمريكى الذى عقد فى عام ١٩٠٢ والذى أنشأ المكتب الصحى للاتحاد الأمريكى اول قائمة مئات المؤتمرات المتخصصة لمعالجة كل نوع يمكن تصوره من المشكلة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

واستكمالا لنشاط الوكالات الدائمة أنشئت مجالس ولجان خاصة .

وفى عام ١٩٠٦ اتخذت فى المؤتمر الثالث فى ريودى جانيرو خطوات نحو تشكيل لجنة للقانون الدولى وهى طليعة مجلس فقهاء القانون الامريكين واللجنة القانونية الامريكية الحالية ، للقيام بتقنين القانون الدولى . وانشئ المجلس الاقتصادى والاجتماعى للدول الامريكية ، وهو حاليا مع مجلس فقهاء القانون والمجلس الثقافى — احد الاجهزة الفنية الثلاثة لمجلس منظمة الدول الامريكية . وكان انشاء هذا المجلس فى عام ١٩٣٩ بقرار اتخذ فى اجتماع المشاورات الاول لوزراء الخارجية الامريكين ، لمعالجة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية الناشئة بسبب الحرب العالمية الثانية . وكانت الصورة الماثلة السابقة على هذه الوكالة هى اللجنة العليا الامريكية التى قامت عام ١٩١٥ لدراسة المشكلات الاقتصادية الناجمة عن الحرب العالمية الاولى .

وبالمثل فان المجلس الدفاعى للدول الامريكية كان نتيجة للحرب العالمية الثانية ، وقد انشئ طبقا لقرار اتخذ فى اجتماع المشاورات الثالث المنعقد فى ريودى جانيرو عام ١٩٤٢ . وقد فكر مشروع ميثاق منظمة الدول الامريكية فى مجلس للدفاع الامريكى كجهاز فنى رابع لمجلس المنظمة ولكن معارضة عدة وفود فى مؤتمر بوجوتا قصرت العمل بهذا الاقتراح على انشاء لجنة دفاع استشارية تجتمع بجهاز المشاورات عندما تتيح الظروف ذلك . ولم تدع اللجنة للاجتماع حتى الآن برغم ان مجلس الدفاع للدول الامريكية يواصل العمل كسكرتارية للجنة وكجهاز للدفاع الجماعى عن النفس .

وكانت احدى شواذ المنظمة الدولية فى نصف الكرة الغربى ان ظل هذا الحشد من المؤتمرات والمجالس واللجان والمؤسسات طوال مايزيد على نصف قرن قائما بدون اسم جماعى وبلا علاقات واضحة التحديد بين كل والاخرى .

وقد كون قرار مؤتمر علم ١٨٩٠ ماسمى بالاتحاد الدولي للجمهوريات الامريكية وتحديث قرارات تالية خاصة باتحاد الشنوب الامريكية عن اتحاد الجمهوريات الامريكية ولكن لم يؤول هذا مطلقا على انه اسم صالح للتطبيق على النظام كله ، او حتى اقل : من ذلك تفسيره بأنه يتضمن وحدة او اتحادا بالمعنى السياسي من الاصطلاح .

وبرغم المتاعب والتفكك ومخالفة القواعد الرسمية التى تميز بها هذا الشكل الاسبق للمنظمة فقد كان لها بعض الفوائد . ولسبب واحد كانت المنظمة تقوم بصورة واسعة على القرار ، وكان من الممكن تعديل القرار الذى يصدره أحد المؤتمرات بقرار من مؤتمر لاحق ، ولذلك كانت هناك درجة من المرونة فى مواجهة المواقف الجديدة لا توجد فى منظمة قائمة فى شكل معاهدة . ولكن كان لها عيوب واضحة فى انها كانت موزعة على عدد كبير من الاجهزة والادوات المنفصلة مع عدم وجود بيان واضح للعلاقة بين اجزائها الكثيرة .

وللمعالجة هذا العيب اعد ميثاق اساسي يضم فى وثيقة مفردة القواعد والمبادئ التى تحكم القطاع الاقليمى الامريكى والوسائل التى يمارس بها وظيفته .

وقد وقع ميثاق منظمة الدول الامريكية فى بوجوتا بكولومبيا عام ١٩٤٨ فى المؤتمر الدولى التاسع للجمهوريات الامريكية . ويتضمن الميثاق القليل مما يعتبر جديدا ، وهو أساسا عملية تقنين ، وفائدته الرئيسية انه بهذه الوثيقة الوحيدة ، وبالرجوع الى وثيقة أو ثنتين أخريين — يمكن تحديد ماهية النظام الاقليمى الامريكى بدقة معقولة .

عملية التدويل

ان عملية التدويل التي مرت بها حركة الوحدة الامريكية منذ قيامها على اساس قارى فى سنة ١٨٩٠ والمنعكسة بوجه خاص فى الخطوات المتوالية التى اتخذت فى تنظيم وتوجيه ما يسمى اليوم بالاتحاد الامريكى ومجلس منظمة الدول الامريكية ليست اقل اهمية لحركة الوحدة الامريكية . فهذه الخطوات التى حولت مع الزمن كل الوكالات الى مؤسسات دولية بالمعنى الصحيح للكلمة ، تقدم دراسة هامة للتنظيم الدولى .

وكما هو مفهوم أصلا ، وربما يعكس تجربة العصر المحدودة ، وضع المكتب التجارى للجمهوريات الامريكية عند انشائه عام ١٨٩٠ تحت اشراف وزير خارجية الولايات المتحدة تهما . وكان هو الذى ينظم المكتب ، وهو الذى يعين المدير والموظفين ، وكانت تقارير مدير المكتب السنوية فى البداية ترفع أيضا الى الكونجرس فى الولايات المتحدة . وكان للمكتب من طابع وكالة فى حكومة الولايات المتحدة أكثر مما له من طابع مؤسسة دولية .

ولكن عملية التدويل لم تكن طويلة فى البداية واستجبة لضغط بعض الاقطار الاعضاء الاخرى ، وربما للآراء المنعكسة فى تقرير المدير السنوى عام ١٨٩٠ عقد اجتماع عام ١٨٩٦ ضم وزير خارجية الولايات المتحدة وممثلى اقطار أمريكا اللاتينية الدبلوماسيين فى واشنطن ، وكانت نتيجته تعيين لجنة تنفيذية دائمة من خمسة اقطار مع وزير خارجية الولايات المتحدة كرئيس لها بحسب مركزه ، لتعمل كهيئة للإشراف على المكتب وادارته بما فى ذلك من اختيار الموظفين وتعيينهم .

وكانت هذه أول خطوة فى عملية التدويل . وفى عام ١٩٠٢ ، ألقت مسؤولية التنظيم والادارة على عاتق جميع الحكومات الاعضاء مهمة اقامة هيئة تنظيمية للمكتب الدولى للجمهوريات الامريكية ،

وهذه الهيئة كما بينها قرار مؤتمر مدينة المكسيك تتألف من وزير خارجية الولايات المتحدة رئيسا ، والممثلين الدبلوماسيين لجميع الحكومات الممثلة فى المكتب والمعتمدين لدى الولايات المتحدة الأمريكية .

وبرغم أن قرار عام ١٩٠٢ كان يشكل خطوة تقدم محدودة فى عملية التدويل فإنه كان يفسر بأنه يتضمن عاملين من عوامل التفاوت وعدم المساواة ، وكان هذا التفسير يتزايد مع الوقت :

الاول يتعلق بتكوين الهيئة وكان يحد من حرية العمل للدول الأعضاء فى تعيين ممثليها ويجعل التمثيل منوقفا على العلاقات الدبلوماسية مع واشنطنجتون .

والآخر ، أن يعهد بالرياسة دائما الى بلد واحد ، ومع ذلك استمر هذا النظام طوال عقدين .

وليس من النادر عدم اقامة اعتبار لحقائق الموقف وانما للتفسيرات التى يمكن استخلاصها من الظواهر السطحية ، ولم يكن الواقعة أن وزير خارجية الولايات المتحدة كان الرئيس الدائم للهيئة فى كل الاحوال ، دلالة أخرى سوى أنها مجاملة لوزير خارجية البلد الذى به مقر الهيئة . أما اليوم فان مؤتمرات الدول الأمريكية يرأسها بصورة لانتغير وزراء خارجية الاقطار التى تنعقد فيها هذه المؤتمرات ، ولكن الحقيقة المجردة هى أن تضمين هذه الواقعة فى النظام الاساسي للهيئة التنظيمية قد خلق مظهرا من عدم المساواة انعكس بطريقة مضادة على المؤسسات مثلما انعكس على الولايات المتحدة .

ولم يكن للمكسيك فى عام ١٩٢٣ علاقات دبلوماسية مع الولايات المتحدة ولم يكن لها من ثم ممثل فى الهيئة التنظيمية للاتحاد الأمريكى . وكانت إحدى وظائف الهيئة حين ذاك كما هى الآن اعداد برامج المؤتمرات الدولية الأمريكية ، ولما كانت المكسيك لم تشترك

فى صياغة برنامج مؤتمر الدول الامريكية الخامس فقد اتخذت موقف عدم الاشتراك فى المؤتمر الذى عقد بمدينة سانتياجو فى شيلي فى ذلك العام .

وبرغم عدم وجود ممثل مكسيكى فان المشكلة التى اثارها تغيب المكسيك كانت مثلة جدا فى اذهان المندوبين فى المؤتمر ، واتخذت فى سانتياجو ثلاثة قرارات حررت الطابع الدولى للمنظمة وادت الى اتساعه ، وفى القرار الاول تمتعت حكومات الجمهوريات الامريكية بحق التمثيل فى المؤتمرات الدولية للدول الامريكية وفى اتحاد الدول الامريكية . وضمن هذا المبدأ فيما بعد فى ميثاق الدول الامريكية لكل دولة من الدول الاعضاء حق الاشتراك فى نشاط المنظمة دون مراعاة لحالة علاقاتها الدبلوماسية مع الاعضاء الآخرين .

ووافق المؤتمر أيضا على ضرورة انتخاب الهيئة التنظيمية فى المستقبل لرئيسها ونائب الرئيس . وكانت هذه الموافقة مجرد اشارة ، كما اثبتت الحوادث ، لأن وزير خارجية الولايات المتحدة ظل يعمل رئيسا للهيئة . واستمرت الهيئة طوال عشرين عاما تمارس الشكلىة كل عام بانتخاب وزير الخارجية رئيسا ، وتتناوب ، على أية حال ، منصب نائب الرئيس .

وفى رأى الكثيرين أن هذه التقاليد ، أكدت الانطباع الواضح دائما من انه فى هيئة مكونة من ممثلين دبلوماسيين ووزير خارجية سيمنح الاولون الافضلية لمسئولياتهم الدبلوماسية تجاه الحكومة التى هم معتمدون لديها ويختارون من باب المجاملة وحسن السياسة وزير الخارجية للرئاسة .

وفى عام ١٩٢٣ تقدم اقتراح بوضع ادارة اتحاد الدول الامريكية فى يد هيئة مكونة من ممثلين « معتمدين لدى اتحاد الدول الامريكية »

بدلاً من البلد المضيف . وكان هذا الاقتراح على أية حال مبكراً عن أوانه بعشرين عاماً ، وبسبب معارضة الولايات المتحدة بصورة خاصة كان اقصى ما استطاع المؤتمر الوصول اليه هو اصدار قرار يبيح للحكومة تعيين ممثل خاص فى الهيئة فى غياب الممثل الدبلوماسي فى واشنطنجتون . وكان اعتراض الولايات المتحدة على ممثلين معتمدين بصفة خاصة قائماً على الاعتقاد بأنه سوف يكون من « الحماقة والنعذر اقامة هيئة سياسية مستقلة فى واشنطنجتون لمعالجة الشئون الخاصة بالدول الامريكية يعتمد لديها مندوبون دبلوماسيون » .

وقد قدمت هذه الحجة التى تعكس أهواء السياسيين الوطنيه والدولية فى عام ١٩٤٨ بواسطة بعض الوفود الامريكية اللاتينية ضد منح سلطات سياسية لمجلس مقره فى واشنطنجتون .

واصبح ما اقترح فى سانتياجو عام ١٩٢٣ حقيقة واقعة عام ١٩٤٥ عندما ووفق فى مؤتمر الدول الامريكية ، لمشكلات الحرب والسلام ، الذى عقد فى تشابولتيك بالمكسيك ، على ضرورة تكوين الهيئة التنظيمية لاتحاد الدول الامريكية من مندوبين لهذا الغرض فقط ، « ولا يكونون جزءاً من البعثة الدبلوماسية المعتمدة لدى البلد الذى يكون فيه مقر اتحاد الدول الامريكية » .

ولكن هذا الطلب كان متطرفاً جداً لدى بعض الحكومات التى اعترضت على الاحتفاظ ببعثتين فى واشنطنجتون . وبرغم أن القرار تم الوصول اليه فى مؤتمر دبلوماسي هام فإن المشاورات التى دارت فيما بعد بين الحكومات كانت نتيجتها تعديلاً يتيح للحكومات حق الاختيار بين تعيين سفراء مخصوصين أو ممثلها الدبلوماسيين المعتمدين فى واشنطنجتون للعمل فى الهيئة .

ووفق فى تشابولتيك أيضاً على ضرورة انتخاب رئيس الهيئة التنظيمية سنوياً ، على ألا يعاد انتخابه فترة تالية مباشرة .

والى جانب القرار السابق حول تكوين ادارة الهيئة التنظيمية- كان هناك قرار آخر قريب منه يتعلق بالموظفين الاداريين والمدير العلم والمدير المساعد لاتحاد الدول الامريكية . وقد جرى العرف دائما ، برغم أن هذا غير واضح فى قرار تنظيم الاتحاد ، بأن يكون المدير العلم من أمريكا الشمالية ، والمدير المساعد من أمريكا اللاتينية ، وكان فى استطاعة الاثنين البقاء فى الوظيفة بصورة غير محدودة . فتقرر فى تشابولتيك اختيار جميع الموظفين لفترة عشرة اعوام والا يعاد اختيارهم مرة ثانية والا يخلفهم أشخاص من الجنسية نفسها .

وفى عام ١٩٤٨ ضمنت هذه المبادئ ذاتها فى ميثاق منظمة الدول الامريكية . وكان التغيير الوحيد الذى ادخل هو جواز اعادة انتخاب السكرتير العلم المساعد . وقطعت عملية التدويل طريقا منذ قواعد التنظيم التى وضعها المؤتمر الأول فى عام ١٨٩٠ .

السلطات والوظائف

ليست مسألة السلطات والواجبات التى ينبغى أن يعهد بها الى المجلس أقل أهمية من تكوين المجلس فى تتبع التطور التاريخى للنظام الإقليمى الأمريكى . فهى تعكس الى مدى أكبر أيضا موقف الحكومات الاعضاء تجاه المنظمة الدولية ، وبالاخص مدى السلطة التى تقبل تفويضها الى هذه الهيئة وخاصة أن مقرها واشنطن.

وكما تقرر أصلا فى مؤتمر مدينة المكسيك فى عام ١٩٠٢ كانت اعباء الهيئة التنظيمية آن ذاك ادارية تماما ، وهى الوظائف التى تواصل القيام بها اليوم باعتبارها مجلس منظمة الدول الامريكية طبقا للمادة ٥١ من الميثاق التى تجعل المجلس مسئولا عن الاجراء الصحيح للواجبات المخصصة له بواسطة اتحاد الدول الامريكية . ومن المهم تماما أن سلطاتها فى هذا الشأن كانت أكثر اتساعا فى الاصل

مما هي عليه اليوم ، لانها وفقا لنصوص قرار عام ١٩٠٢ لم تكن تشرف فقط بل كانت تدير بالفعل ، وكانت التعيينات فى جميع المناصب تتم بوساطة الهيئة ويوقعها الرئيس .

ان تجربة المؤتمرات فى ان تمهد الى الهيئة التنظيمية بانجاز القرارات والتوصيات أدت بالضرورة الى توسيع سلطة الهيئة . فقد أخذت على عاتقها تدريجيا معالجة مسائل تمتد بعيدا جدا عن ادارة اتحاد الدول الامريكية .

واخيرا ظهرت المشكلة فيما يتعلق بمدى ما ينبغى أن تصل اليه هذه السلطة وخاصة اذا كانت تشمل ممارسة السلطات السياسية .

ان العبارة نفسها « وظائف ذات طابع سياسي » مبهمه وغير محددة بدقة مطلقا وتعنى بالتأكيد أشياء مختلفة لدى أناس مختلفين . ونظرا لتكوين المجلس من ممثلين معينين بوساطة حكومت ، فان كل اجراء للمجلس له نغمة سياسية سائدة ، ويتضمن فى معناه ممارسة سلطات سياسية وما يعنيه فى الظاهر هو اقحام المجلس فى مسائل قد تظهر بين حكومتين أو أكثر — مسائل تتعلق بالسلوك السياسي لدول فى علاقاتها مع دول أخرى .

وظهرت المشكلة لأول مرة عام ١٩٢٨ فى المؤتمر الدولى السادس المنعقد فى هافانا . وانعكاسا للشعور الذى كان سائدا حين ذاك وافقت الجمهوريات الامريكية هناك على الا تمارس الهيئة التنظيمية ولا الاتحاد الامريكى وظائف ذات طابع سياسي ، ولكن الجو والموقف فى السنوات التالية تعرضا لتغيير تدريجى ، وبدأت الهيئة بقوة الظروف نوعا ما وبالشعور بالثقة المتزايدة نوعا ما ، تؤدى دورا أكبر فى الشؤون السياسية للقارة .

فمن ناحية ، فى تطور القطاع الامريكى للأمن الجماعى الذى

كان ينظم ببطء ومشقة خلال الثلاثينات ، كانت الهيئة التنظيمية تضطر للتدخل بطريقة لاشعورية لجعل الجهاز الاستشارى يمارس عمله ، ولم تكن هناك وسيلة أخرى تستطيع القيام بذلك ، ومن هنا أصبحت الهيئة مشتركة فى إجراءات التشاور من البداية نفسها تقريبا وبرغم حرمانها من ممارسة الوظائف السياسية .

وعلاوة على ذلك ، فإن روح الوحدة والتضامن القارى التى ظهرت فى الفترة السابقة مباشرة على الحرب العالمية الثانية وفى انشائها دفعت الحماس للنظام الاقليمى ، وخصوصا فى أمريكا اللاتينية ، الى اقصى مداه : ففى الوقت الذى كان الاهتمام فى الولايات المتحدة موجها فيه الى تكوين الامم المتحدة ، وكانت فكرة عالم واحد مستقرة بقوة كبيرة فى اذهان صانعى السياسة فى هذا البلد كان هناك اتجاه قوى مماثل بين الدول الاعضاء الاخرى نحو المنظمة الاقليمية .

ونتيجة لذلك منحت الهيئة التنظيمية لاتحاد الدول الامريكية سلطة اكبر مما كان لها من قبل عند ما عقد مؤتمر تشلبولتيك فى عام ١٩٤٥ : ففى القرار الخاص بتنظيم وتقوية وتدعيم النظام الامريكى فوضت الهيئة فى اتخاذ اجراء « فى كل موضوع يؤثر على قيام الجهاز الامريكى بوظيفته بطريقة فعالة وعلى التضامن والرخاء العلم للجمهوريات الامريكية . »

وكما تدل العبارة على الغموض ، كانت هذه السلطة ذات اهمية بعيدة المدى . فإن حق التصرف فى المسائل المؤثرة فى « التضامن من اجل الرخاء العام » ، كان مقصودا بها منح الهيئة التنظيمية سلطات سياسية واسعة على عكس الوظائف الادارية البحتة التى كانت لها فيما سبق . وكما لاحظ المدير العام للاتحاد الامريكى فى تقريره عن المؤتمر : « فى مدينة المكسيك تخول اتحاد الدول الامريكية ، باتخاذ قواعد تجعل منه الهيئة المركزية

«التي لها سلطة كاملة ، للقيام بأصعب المهام والتي لها حرية مطلقة لتنفيذها على الوجه الصحيح . »

وقد انتقلت روح تشابولتيك عام ١٩٤٥ ، التي دفعت الى هذا التفويض الواسع للسلطة الى مؤتمر الدول الامريكية للمحافظة على السلام والامن في القارة وهو المؤتمر المعقود في ريودي جانيرو عام ١٩٤٧ . وظهرت هذه الروح في معاهدة التعاون المشترك الامريكية .

ويمقتضي نصوص هذه المعاهدة منحت احدى دعائم النظام الاقليمي الامريكي ، الهيئة التنظيمية لاتحاد الدول الامريكية ، دورا رئيسيا في نظام الامن الجماعي لنصف الكرة الغربي ، فقد حولت الى جهاز مؤقت للتشاور ، وعهد اليها بالعمل حتى يستطيع وزراء خارجية الجمهورية الامريكية الاجتماع كجهاز أساسي للتشاور ، وسميت الهيئة التي تتلقى وتبت في طلبات دعوة هيئة المشاورات للاجتماع كلما كان سلام القارة وأمنها مهددين ، واعترف بها أيضا كهيئة اتصال بين النظام والمنظمة العالمية في مسائل السلام والامن .

وتمثل معاهدة ريو ومؤتمر تشابولتيك بلا شك علامة ارتفاع في التطور التاريخي للنظام الاقليمي الامريكي . فعندما اجتمع المؤتمر الدولي التاسع للدول الامريكية في بوجوتا عام ١٩٤٨ ، الذي اعد فيه مشروع ميثاق المنظمة ، كان الانجاز قد بدأ في المد العالي للوحدة والتضامن الامريكي . ومن المهم أن نتأمل الأثر الذي كان سيترتب على السلطات البعيدة المدى الممنوحة للهيئة التنظيمية فيما لو دارت مفاوضات معاهدة ريو في العام التالي لمؤتمر بوجوتا عام ١٩٤٨ بدلا من العام السابق على المؤتمر .

واتخذت في بوجوتا خطوتان لالغاء ماتم في تشابولتيك وريو:

ولسلب المجلس السلطات السياسية الواسعة الممنوحة له . وقدمت بخصوص ريو اقتراحات ايدت بنشاط لانشاء هيئة جديدة للتشاور ، يكون مقرها الرئيسي فى احدى الجمهوريات الامريكية الاخرى او تنتقل بالتناوب من عاصمة الى عاصمة كل خمس سنوات كما ذكر فى كل مؤتمر للدول الامريكية .

وعندما تحقق أن مثل هذا التعديل سوف يتضمن اعادة النظر فى معاهدة ريو وتكرار عملية القبول لم ينجح هذا الاقتراح برغم تأييد عدد من الوفود ذات النفوذ . وسمح لمعاهدة ريو أن تقوم كما وردت فى المشروع الاصلى ، وسمح لمجلس المنظمة بممارسة السلطات المخولة له بمقتضى المعاهدة . وكانت هذه السلطات كما اظهرت التطبيقات اللاحقة لمعاهدة ريو - واسعة فى الحقيقة كما كانت هى الوظيفة الوحيدة التى يمكن القول بأنها تتفق مع وجود المجلس .

ولكن مؤتمر بوجوتا كان مصمما على عدم تخويل مجلس المنظمة اية سلطة سياسية اضافية . وكما عبر وزير خارجية المكسيك : انه لم يكن على استعداد لان يعيد عقارب الساعة الى الوراء ولكنه لم يكن مستعدا أيضا لتقليصها .

وفى الحقيقة ان المجلس ، كيفما كان ، اتخذ خطوة الى الوراء ، فقد القى التفويض الواسع بالسلطة الممنوحة للمجلس فى قرار تشابولتيك عام ١٩٤٥ للتصرف فى كل مسألة قد تؤثر فى التضامن والرخاء العام للجمهوريات الامريكية . ورخص للمجلس ، بدلا من ذلك ، بمقتضى نصوص المادة ٥٠ من الميثاق كما ظهرت من المؤتمر بأن يتحقق فقط المسائل المشار اليها بواسطة المؤتمر الأمريكى أو اجتماع التشاور . وهذه تفرقة بين المنح العلم للسلطة والمنح الخاصة فبدلا من سلطة التصرف عندما يرى المجلس ذلك ضروريا فإنه يتصرف فقط عندما يصرح له بصفة خاصة فى القيام بذلك .

ويعرض التساؤل بالضرورة بخصوص سبب هذا التغير
الفجائي في الميل والاتجاه . وربما كان ذلك راجعا الى ظهور روح
القومية ، وهو عامل يكشف عن نفسه طوال تاريخ حركة الوحدة
الامريكية . وربما تكشف بصرحة نادرة فيما شوهه خلال المناقشات
الامريكية ، في ملاحظة مندوب شيلى عندما قال « انه ليس من
المناسب أن يكون مقر جميع النشاطات الأمريكية في واشنطن » .

وهناك درس مفاد من أحداث التاريخ هذه . والسؤال الذي
يحسن توجيهه هو : هل ذلك الدرس قد أمكن استيعابه كاملا مع
ذلك ، فهو درس ينبغي أن يوضح في الذهن باستمرار في عملية
أبعد لتنظيم وتوجيه وإدارة النظام الاقليمي الأمريكي ؟

مناشط جوهرية : السلام والامن :

كان للمنظمة الاقليمية الأمريكية في تاريخ سبعين عاما من
وجودها علاقة بنوع كبير من الموضوعات في كل ميدان من ميادين
النشاط السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي . وتحقق لها
مع بعضها نجاح أكبر مما تحقق لها مع الآخر .

وتوجد مادة وافية عن كثير من هذه الموضوعات حتى يمكن
كتابة موضوع مستقل . وقد يذكر السلم والامن لتصوير الطريقة
التي عالج بها النظام الاقليمي مشكلتين أساسيتين عرضتا عليه .

السلم وهو الغرض الوحيد أصلا في تلقين أوليات الحركة
الامريكية الحديثة ، عندما دعا وزير خارجية الولايات المتحدة
« بلين » الدول الأمريكية عام ١٨٨١ للاجتماع في واشنطن لبحث
وسائل منع الحرب بين دول أمريكا .

والامن ، لأنه الهدف الاصل للسياسة الوطنية والدولية لكل
قطر ومطلب ضروري لأي جهاز لمنظمة دولية .

ان قبول مبدأ المسؤولية القارية عن أمن القارة هو أعظم
بأثر المنظمة الإقليمية الأمريكية حتى الوقت الحاضر . وقد سجل في
الربع الثاني من القرن العشرين تحقق الأمل والمطامح التي حفزت
بوليفار على توجيه الدعوة لمؤتمر بنما قبل ذلك بقرن وربع القرن .

وتؤكد الخطوات المتوالية في تطور نظم الأمن الجماعي
الطابع الثوري للحركة الإقليمية الأمريكية فالصبر والمثابرة والثبات
ضروريات في التوفيق بين وجهات النظر المتشعبة والمصالح
الوطنية لأحدى وعشرين دولة مختلفة . وتعكس بالمثل التفاعل
القوى للقوة التي تؤثر في العلاقات بين الدول الأعضاء في الاتحاد
الأمريكي ، والطريقة التي يستطيع بها الرأي الجماعي للجماعة أن
يؤثر دائما على سياسات وأعمال الحكومات الفردية ، والذي الذي
يجب فيه تعديل العمل الجماعي دائما لارضاء وجهات النظر
الخاصة .

ان نظام الأمن الجماعي هو النتيجة المباشرة لقبول مبدأ عدم
التدخل . ومع أن مؤتمر الدول الأمريكية السادس الذي عقد في
هافانا عام ١٩٢٨ لم يكن أهم مؤتمر في سلسلة المؤتمرات الأمريكية
فإنه لم يكن غير خطير . وكانت النتائج المباشرة سلبية في الأصل
ولكنها كانت علامة قاطعة على ختام فصل في تاريخ العلاقات
الأمريكية ، وبهذه الحقيقة ذاتها احتيج الى فتح صفحة أخرى اذا
كان يراد للحركة أن تستمر .


كانت المسألة التي أثارت أعظم جدل في مؤتمر هافانا هي
جربة التدخل المنفرد كما مارستها الولايات المتحدة منذ عام ١٩٠٣
بمقتضى ملحق تيودور روزفلت لمبدأ مونرو . وتم التخلي عن هذه
التجربة استجابة لشعور المعارضة الإجماعي تقريبا الذي وضح
في المؤتمر . ووقعت الجمهوريات الأمريكية في عام ١٩٣٣ ثم في

عام ١٩٣٦ اتفاقيات تضمنت مبدأ انه ليس لاية دولة الحق فى التدخل فى الشئون الداخلية والخارجية لدولة أخرى .

ومن الواضح انه كان من الضرورى قيام اجراء مغاير كما كان من الضرورى ايجاد بديل للتجربة التى سادت فيما مضى .

واتخذت أول خطوة فى تطور 'نظام الامن الجماعى المشترك عام ١٩٣٦ فى المؤتمر الذى وقع فيه البروتوكول غير المشروط الخاص بعدم التدخل . وأعلنت الجمهوريات الامريكية فى المؤتمر الامريكى للمحافظة على السلام ، الذى عقد فى بوينس ايرس — أن « كل عمل مؤد الى تعكير سلام دول أمريكا يؤثر على كل واحد منها ويبرر المشروع فى اجراء مشاورات » .

ووفق أيضا فى الاتفاق على المحافظة على السلام وصيقلته واعادة تأكيده على « انه فى حالة الحرب او الحرب الفعلية بين الدول الامريكية — تقوم حكومات الجمهوريات الامريكية بدون ابطاء بالمشاورات المشتركة اللازمة لتبادل الآراء والبحث عن وسيلة للتعاون السلمى ، وفى حالة حرب دولية خارج أمريكا قد تهدد سلام الجمهوريات الامريكية — تدور هذه المشاورات أيضا لتحديد اللحظة والطريقة الصحيحة التى تتعاون بها الدول الموقعة لصيانة سلام القارة الامريكية » .

بهذه الاتفاقيات تمت الموافقة على مبدأ التشاور وهو الأساس الاجرائى للعمل الجماعى كلما كان سلام القارة وأمنها مهددين ولكن كان لايزال يتعين تدبير الطريقة التى تدار بها المشاورات ، واتخذت هذه الخطوة عام ١٩٣٨ عند ما ووفق فى المؤتمر الدولى الثامن للدول الامريكية الذى عقد فى ليما بجمهورية بيرو على ضرورة أن تدور المشاورات بوساطة وزراء خارجية الجمهوريات الامريكية  عواصمهم بالتناوب وبدون طابع رسمى .

« وان الأجزاء الجوهرية فى هذه الاتفاقية جديرة بالذكر : لقد أعلنت الجمهوريات الأمريكية فى ليما :

« انه فى حالة تهديد سلام أية جمهورية أمريكية أو أمنها أو وحدتها الإقليمية بأعمال من أى نوع قد يضر بها ، فإنها تعلق اهتمامها وتصميمها المشترك على جعل تضامنها فعلا وتفسيق ارادتها السامية عن طريق إجراء التشاور ، وتستخدم الإجراءات التى تجعلها الظروف ملائمة فى كل حالة ، ومن المفهوم ان حكومات الجمهوريات الأمريكية سوف تتصرف بدون قيد بصفتها الفردية لتحقيق مساواتها القانونية الكاملة كدول ذات سيادة » .

وقد استخدمت كلمات أكثر غموضا وإبهاما بأعظم اسباب كان من الصعوبة امكان صياغتها . وتعكس أهمية الموضوع الذى يجرى بحثه وصعوبة التوفيق بين وجهات النظر الوطنية المتنازعة . وكان اصطلاح اعلان ليما غير الدقيق اذعلنا لموقف الأرجنتين التقلبدى تجاه الارتباطات الإقليمية بوجه خاص ، كما أعلنه وزير خارجية الأرجنتين الذى رأس وفد بلاده الى المؤتمر : « لسنا فى حلجة الى موافيق خاصة » وأضلف « ان التضامن الأمريكى حقيقة لا يمكن أن يرتاب فيها أى انسان ، وأن كل واحد منا مستعد لتعضيد وتدعيم ذلك التضامن ضد أى خطر مهما كان مصدره قد يهدد استقلاله أو سيادة أية دولة فى هذا الجزء من العالم » .

ولا شك فى انه كان محقا ، فلو وجدت هذه الروح لكنت اقوى من أية اتفاقيات رسمية ، ولكن وزير الخارجية بمقاومته قبول الأرجنتين التاريخى تجاه المواثيق الأمريكية التى من هذا النوع ، خالف ما أعلن من مثل هذه الاتجاهات بواسطة مارياتومورينو منذ وقت بعيد يرجع الى عام ١٨١٠ ، وروفينودى دى اليزالدى الذى كان وزيرا للخارجية فى الوقت الذى كانت تجرى فيه الاستعدادات

لعقد مؤتمر ليما الثانى فى عام ١٨٦٤ ، وروكى ساتيزينا الذى
راس الوفد الأرجنتينى فى المؤتمر الدولى للدول الأمريكية فى
١٨٨٩ — ١٨٩٠ وأصبح رئيسا للجمهورية فيما بعد ، والمندوبين
الأرجنتينيين فى مؤتمرات الاتحاد الأمريكى فى العهد الاخير .
وبكلمات أخرى فان الاتفاقيات بين الدول الأمريكية على المسائل
الجمهورية عملية طويلة وبطيئة وشاقة . فهى ليست شيئا يمكن
انجازه فى ليلة واحدة .

وربما ظهرت حكمة وبعد نظر صانعى هذه القوة الجديدة فى
العلاقات بين الدول الأمريكية بأسرع مما كان يتوقع مخطوط
المشروع أنفسهم ، ففى خلال أقل من سنة بعد مؤتمر ليما ، وعلى
اثر نشوب الحرب فى أوربا ، عقد اجتماع مشاورات وزراء
الخارجية الأمريكية فى بناما فى أغسطس ١٩٣٩ . وكان التأكيد فى
ذلك الوقت على الحياد وعلى ابعاد نشاط المتحاربين عن الشواطئ
الأمريكية بتحديد منطقة حول نصف الكرة الغربى لجعلها بعيدة عن
الاممال العدوانية من جانب الأمم المتحاربة .

وكما تغير مجرى الحرب تغير موقف الدول الأمريكية تجاه
الصراع : ففى يوليو سنة ١٩٤٠ ، وعلى اثر سقوط فرنسا بوقت
قصير واخضاع هولندا ، عقدت الجمهوريات الأمريكية اجتماعا
ثانيا للتشاور فى هافانا ، واعلنت هناك معارضتها ، لانتقال الممتلكات
الأوربية التى فى العالم الجديد من سلطة غير أمريكية الى أخرى
وتصميمها على أن ندعى لنفسها السلطة الشرعية على هذه
المنطق ذاتها اذا ماتت هذه الحركة . وكان هذا تطبيقا على نطاق
قارى لمبدأ عدم الانتقال الذى اقترته الولايات المتحدة فى عهد بعد
يرجع الى عام ١٨١١ .

وفى هذا الاجتماع نفسه ظهرت أيضا أول اشارة خاصة الى

مبدأ المعونة المتبادلة في حلة العدوان ، وأعلن وزراء الخارجية في قرار أثار القليل من الاهتمام في ذلك الوقت أن أي عدوان من جانب دولة غير أمريكية ضد وحدة أو سلامة إقليم أية دولة أمريكية أو سيادتها أو استقلالها السيلسي لابد أن يعتبر عملا عدوانيا ضد الدول الموقعة على هذا التصريح .

وليس هناك في البيان ما يوضح أن الموقعين على التصريح أنفسهم كانوا على علم بمضموناته البعيدة المدى ، فقد قدم الاقتراح بواسطة وزير الخارجية الفنزويلي وسجل ممثلو كولومبيا وشيلي فقط رسميا أن تحمل هذه الالتزامات والمسئوليات التي يتضمنها هذا القرار متوقف على موافقة الأجهزة الوطنية الصحيحة طبقا للقواعد الدستورية القائمة .

وعقب الهجوم على بيرل هاربر في ديسمبر عام ١٩٤١ أصبح قرار هاماننا أساسا للعمل الجماعي بواسطة الجمهوريات الأمريكية في الحرب العالمية الثانية .

ومن المثير للاهتمام تلمها أن وزير خارجية شيلي هو الذي طالب بالقرار واقترح عقد اجتماع مشاورات ثالث للنظر في الإجراءات التي يجب اتخاذها في ضوء العدوان على الولايات المتحدة . ولم يؤكد اجتماع التشاور الذي عقد في ريودي جانيرو في يناير سنة ١٩٤٢ من جديد مبدأ المعونة المتبادلة فحسب ، بل اقترح أيضا أن تطبقه الجمهوريات الأمريكية عمليا بقطع العلاقات الدبلوماسية مع اليابان والمانيا وإيطاليا .

وهنا ووجهت المنظمة الإقليمية الأمريكية مرة أخرى بمشكلة التوفيق بين عمل الاتحاد الجماعي والمواقف الوطنية الفردية . وقد تعرض القرار المتخذ في ريودي جانيرو للمفاوض والابهلم اللذين تميز بهما تصريح لهما عام ١٩٣٨ . وكان مشروع القرار الأصلي كما قدمته كولومبيا والمكسيك وفنزويلا يوصي في عبارات

حاسمة بقطع العلاقات الدبلوماسية مع الدول المعتدية ، ولكن رغبة
فى ايجاد صيغة مقبولة لدى جميع الوفود ، عدل الاسلوب ليفسر
بأن مثل هذا الاجراء سيتخذ بواسطة كل جمهورية « وفقا للاجراءات
المقررة بقوانينها الخاصة ووفقا للوضع والظروف المتغيرة فى كل
بلد فى الصراع القارى القائم » .

مثل هذه اللغة التى يمكن ان تعنى كل الاشياء لكل الناس
وللحكومة الارجنتينية ولشيلي الى مدى اقل ، قد بررت التكتيكات
المتأخرة التى طبعت اذاعتهم للتوصية فلو اخذنا الموقف الذى كان
قائما فى الارجنتين فى ذلك الوقت لكان من الصعب تحقيق نصوص
قرار ريو ، ولا يهم مدى تأكيد تعبيره .

ولسوء الحظ ايضا ان الانتباه الذى كان مركزا فيما بعد على
موقف حرب الارجنتين استخدم لحجب المثل غير العادى للوحدة
والتضامن القارى الذى ميز سلوك كل الدول الأخرى فى النظام
الاقليمى الأمريكى تجاه مجهود الحرب .

ولما وصلت الحرب العالمية الثانية الى نهايتها لم يكن مبدا
الامن الجماعى والمعونة المتبادلة قد أعيد تأكيده فحسب بواسطة
الجمهوريات الأمريكية بل هيئت له دائرة أوسع فى المؤتمر الأمريكى
لمشكلات الحرب والسلام الذى عقد فى تشابولتيك بالمكسيك فى
فبراير سنة ١٩٤٥ ، فقد وجهت الوسائل السابقة ضد خطر
العدوان من مصادر غير قارية فقط ، ولكن قرار تشابولتيك اتخذ
ليطبق على الدول المعتدية داخل القارة مثلها يطبق على الدول او
مجموعات الدول خارج نصف الكرة .

وفضلا على ذلك وضع القرار لأول مرة نصا خاصا بتطبيق
عقوبات ، وسرد الاجراءات التى يمكن اتخاذها ضد المعتدى .

كان قرار تشابولتيك اجراء حرييا وجعلت نصوصه البعيدة

الذى المجسمة فى قرار بسيط ممكنة بوساطة السلطة التى استقرت
فى حكومات عدة ، من أجل مجهود الحرب ولكن تصبح مبادئ
وأجراءات القرار جزءا من القانون الدولى للقارة — ووفق على
ضرورة تنسيقها فى معاهدة تقرها الجمهوريات الأمريكية طبقا
لأجاءاتها الدستورية المقررة .

وكانت نتيجة ذلك هى المعاهدة الأمريكية للمعونة المشتركة
التي وقعت فى ريودى جانيرو فى سبتمبر سنة ١٩٤٧ فى المؤتمر
الأمريكى لقرار السلام والأمن .

وتعتبر معاهدة ريو أيضا ، مثل ميثاق منظمة الدول الأمريكية
عملا من أجل أعمال التقنين أساسا ، فهى تنسخ ، فى شكل معاهدة
دائمة المبادئ والإجراءات الأساسية التى سردت لأول مرة فى
قرار هافانا فى عام ١٩٤٠ . وكررت مرة أخرى فى قرار ريو عام
١٩٤٢ ، وأعلنت بأسهاب أوسع فى قرار تشابولتيك عام ١٩٤٥ .

ان معاهدة ريو عام ١٩٤٧ ، كما يدل اسمها ، فى الأصل
وسيلة للأمن الجماعى الأمريكى والمعونة المشتركة . وكان من
المتوقع فى تطور بناء النظام الإقليمى الأمريكى أن تلحق معاهدة ريو
بمعاهدة قارية حول التسوية المنازعات سلميا ، باتفاق يقدم نظاما
واسعا للجمهوريات الأمريكية لتحل بالوسائل السلمية أى خلاف قد
يثار بينها ، ولكن المفاوضات والموافقة العامة من جانب الجمهوريات
الأمريكية على معاهدة قارية حول التسوية السلمية للخلافات كتتنا
عملية أبدا حتى من عملية الأمن الجماعى . وذلك فى الواقع هدف
لم يمكن أدراكه بعد .

ويستحيل مرة أخرى فى هذا المجال ملاحظة مدى تأثير المواقف
الوطنية على الأهداف القارية وتأخيرها فى الوصول الى هذه
الأهداف . ولم ينظر فى موضوع من الموضوعات التى ظهرت فى

جداول أعمال مؤتمرات الاتحاد الأمريكى مرارا اكثرا او نوقش
بلسباب أوسع من موضوع التسوية السلمية . وكان هذا الموضوع
كما لوحظ قبلا ، أساس دعوة وزير الخارجية « بلين » الأصلية فى
عام ١٨٨١ وظهرت فى برامج معظم مؤتمرات الاتحاد الأمريكى التى
عقدت منذ ذلك الحين .

وكان الفشل المبكر فى هذا الميدان راجعا الى اصطدام
المصالح الوطنية بين شيلى من ناحية وبيرو وبوليفيا من ناحية
أخرى ، وكانت حرب المحيط الهادى ، التى كانت لا تزال دائرة بين
هذه الاقطار الثلاثة فى عام ١٨٨١ ، أحد الاسباب فى تأجيل مؤتمر
واشنطن الأول . ومن ثم ظل النزاع الذى استمر طويلا بدون
حل بين شيلى وبيرو على تانكا أريكا معلقا مثل سحابة مخيمة على
العلاقات بين الدول الأمريكية طوال العقود الأربعة الأولى لحركة
الوحدة الأمريكية ، وشجع الى حين اتجاه « توازن القوة » فى
أمريكا الجنوبية وأحبط بصورة فعالة كل محاولة فى مؤتمرات الدول
الأمريكية الأولى للنظر فى موضوع التحكيم والتوفيق .

وكانت التسوية السلمية مدرجة فى جدول أعمال مؤتمر
واشنطن عام ١٨٨٩ ، لا بفكرة أن المؤتمر سيوقع معاهدة نهائية ،
ولكنه سيبحث فقط ويوصي بعمل خطة للتحكيم ولم يوقع مشروع
المعاهدة الذى تمت صياغته داخل المؤتمر ، ولكن وقعه أحد عشر
وفدا اجتمعوا خارج المؤتمر .

وكان موقف شيلى الوطنى قويا جدا ضد نظر أية خطة قد
تؤول حتى من بعيد على أنها تتطلب ادعائنا للتحكيم فى المسألة
المعلقة مع بيرو ، حتى أن الوفد الشيلى هدد فى مدينة المكسيك عام
١٩٠٢ بالانسحاب من المؤتمر اذا رفعت هذه المعاهدة للتصديق .
ونتيجة لذلك وقعت المعاهدة التى تمت صياغتها بوساطة تسعة
وفود خارج المؤتمر ، وليس مثيرا أن الوسائل التى تعد مشروعاتها

فى مثل هذا الجو وتوقع فى ظل هذه الظروف يصدق عليها حتبا عدد صغير من الدول ولا تصبح عوامل هامة فى العلاقات الدولية للجمهوريات الامريكية .

وتعكس هذه الاحداث طريقة ومدى خضوع الاتفاقيات القارية والتقدم على نطاق قارى ، للمواقف الخاصة للاقطار الفردية . وقد لوحظ جيدا أن الحركة الدولية لا يمكن أن تتقدم بأسرع مما تكون الحكومات الاعضاء مستعدة للوصول اليه . وقد عبر عن هذا الراى جيدا الدبلوماسى والسياسى البرازيلى العظيم جواكيم نابوكو عندما رأس مؤتمر الاتحاد الامريكى الثالث فى ريودى جانيرو عام ١٩٠٦ بقوله :

« ينبغى علينا ان يكون الهدف العظيم لهذه المؤتمرات هو التعبير جماعيا عما هو معروف قبالا من أنه اجماع وتوحيد ما يكون قد نضج منهما من الراى العام فى القارة فى الفصل بين كل يد والاخرى ، ومنحها القوة الناتجة من الوفاق بين جميع الامم الامريكية . وقد تبدو هذه الوسيلة بطيئة ، ولكنى أومن بأنها الوسيلة الفعالة الوحيدة ، وبأنها الطريقة الوحيدة التى لاتقتل من البداية مؤسسة جديدة بالبقاء طوال قرون » .

ولم يمكن تحقيق أى تقدم حقيقى فى انشاء نظام السلام القارى الى أن تم تسوية النزاع على تاركيا اريكا . ولم يكن قد سوى نهائيا حتى عام ١٩٢٩ ، ولكن بدا عام ١٩٢٣ انه فى الطريق الصحيح الى الحل . عندما رعت الصورة الاجرائية للمشكلة لتحكيم رئيسى جمهورية الولايات المتحدة وبرغم ثبوت عقم هذه المحاولة فانها مكنت من توقيع معاهدة امريكا لتجنب ومنع المنازعات فى عام ١٩٢٣ فى المؤتمر الدولى الخامس للدول الامريكية فى سانتياجو . وكانت أول معاهدة عامة لتسوية المنازعات سلميا تخرج من مؤتمر للاتحاد الامريكى .

ولم يكن الاسم الرنان للمعاهدة يتناسب مع قيمتها الحقيقية

لأنها هيأت فقط للجان البحث أن تعد تقريراً عن حقائق المنازعات بدون أية سلطة لاقتراح الحلول ومع ذلك كانت تشكل بداية .

وبعد التسوية النهائية لمسألة تكلنا أريكا عام ١٩٢٩ ، أعقبتها سريعاً اتفاقيات أخرى : اتفاقية التوفيق ، ومعاهدة التحكيم فى عام ١٩٢٩ ، والبروتوكول الملحق باتفاقية التوفيق عام ١٩٣٣ ، والمعاهدة الخاصة بالمساعى الحميدة والوساطة ، ومنع المنازعات والمحلفظة على السلام وصيافته وإقراره والتى وقعت كلها فى عام ١٩٣٦ فى مؤتمر السلام بيوينس ايرس .

وبالإجمال ، فإن هذه الاتفاقيات قدمت كل تسهيل للتسوية الخلافات تسوية منظمة ولكن نظراً لأنها كلها وسائل منفصلة فقد صدق على بعضها بوساطة بعض حكومات ولم يصدق عليها من جانب الأخرى ، ولم يصدق على أية واحدة منها بوساطة كل الحكومات الاحدى والعشرين ، ولذلك كان تأثيرها محدوداً لدرجة كبيرة . وهكذا لم يصبح الترابط والتضامن مرغوبين فحسب بل أصبحا ضروريين أيضاً إذا أريد تحقيق نظام فعال للسلام القارى . وقدمت اقتراحات بهذا الشأن عام ١٩٣٦ فى مؤتمر بوينس ايرس . ومرة أخرى فى عام ١٩٤٨ فى مؤتمر الاتحاد الأمريكى الثامن فى « ليما » ، وتوجت هذه المقترحات فى المعاهدة الأمريكية للتسوية السلمية الموقعة فى المؤتمر الدولى التاسع للدول الأمريكية فى بوجوتا عام ١٩٤٨ . وتضم هذه المعاهدة فى وثيقة واحدة كل الاجراءات المتأثرة فى كل مكان والمعاهدات الست أو السبع التى تم التفاوض حولها فيما سبق وتضم المساعى الحميدة والوساطة والتحقيق والتوفيق والاجراءات القانونية والتحكيم .

ومن العجيب أن لجنة السلام الأمريكية ليست واردة فى ميثاق بوجوتا ، ويرجع ذلك الى حقيقة اغفال القرار المنشئ للجنة السلام عند صياغة هذه الوثيقة الموحدة . وقد أُنشئت اللجنة فى

قرار عام ١٩٤٠ في الاجتماع الثلثي لوزراء الخارجية الذي اوصى
بإنشاء لجنة من خمسة أعضاء تكلف « وظيفة التيقظ المستمر لضمان
ملاحظة الدول التي يوجد أو تقوم بينها خلافات فتسجلها بأسرع
ما يمكن وتقتراح الاجراءات والخطوات التي قد تؤدي الى تسويتها » .

ولم يكن قرار عام ١٩٤٠ قد بعث ولم تكن اللجنة قد شكلت
حتى تأجيل مؤتمر بوجوتا . وقد قدر للجنة أن تؤدي في العلاقات
بين الدول الأمريكية دورا أكثر فاعلية من أي من الاجراءات المبينة
في المعاهدة القارية الرسمية للتسوية السلمية .

ان المعاهدة الأمريكية للتسوية السلمية وميثاق منظمة الدول
الأمريكية . ومعاهدة المعونة المشتركة الأمريكية تكون الدعائم الثلاث
التي يستقر عليها البناء الحديث للنظام الاقليمي الأمريكي . وكان
ينتظر منها أن تبدد سحر العمل الفعال في المنظمة بقوة كاملة . وتحدد
مدى صلاحيتها لتحقيق غرضها من بحث الطريقة التي مارست
بها منظمة الدول الأمريكية وظيفتها منذ ١٩٤٨ .

منظمة الدول الأمريكية منذ بوجوتا

من كان يتكهن في عام ١٩٤٨ بأنه في فترة قصيرة تبلغ اثني عشر عاما ستقوم خلافات سياسية واقتصادية وايدولوجية بين الدول الأمريكية الى حد تقوض فيه الاسس وتهدد فيه وجود المنظمة الاقليمية الأمريكية ذاته ؟

ومن كان يعتقد أنه خلال تلك الفترة القصيرة ستفسد العلاقات بين الدول الأمريكية الى حد يتهم فيه رئيس الدولة في احدي الامم بالاشتراك في جريمة الشروع في اغتيال رئيس آخر ، وان تجد لجنة التحقيق من مجلس المنظمة هذه الاتهامات ثابتة بصورة كافية، تبرر عقد اجتماع للتشاور وأن يصدر وزراء الخارجية الأمريكيون بالاجماع توصية بقطع العلاقات الدبلوماسية وفرض العقوبات المريعة ؟

لقد وصل المؤتمر الدولي التاسع للدول الأمريكية الى القمة في سلسلة من الاجتماعات ، وفترة خمسة عشر عاما من التعاون

الذى أوصل العلاقات بين الدول الأمريكية الى أعلى مستوى فى التاريخ . وبدأ مستقبل النظام الإقليمى استثناء مشرقا . وكان الشعور السائد أن ميثاق المنظمة ومعاهدة المعونة المشتركة بين الدول الأمريكية والمعاهدة الأمريكية للتسوية السلمية كانت تقدم كل العناصر اللازمة لمعالجة أية مشكلة قد تثار . وبأسرع ما يمكن التكهّن به أنجزت الجمهوريات الأمريكية الإحدى والعشرون نظاما للعلاقات القارية أصبحت به عن طريق العمل الجماعى لها جميعا فى وضع يسمح لها بتقديم معونات إيجابية للتقدم فى كل منها ، وإرخاء اتحاد الدول الأمريكية .

ولكن سرعان ما ثبت أن الأمل المشرق ما هو الا خيال . ومقياس نجاح أية منظمة دولية هو الوضع الراهن للعلاقات بين أعضائها . وكانت هذه العلاقات بين الجمهوريات الأمريكية فى مستوى منخفض عام ١٩٦٠ ، ولم يكن هذا تطورا مفاجئا غير معروف سلفا ، وإنما كان نتيجة عملية بدأت تقريبا بمجرد قيام منظمة الدول الأمريكية ، تسير بسرعة متزايدة مع مرور الزمن .

وقد يكون من الظلملقاء اللوم عن هذه الحالة من الوقائع على المنظمة الإقليمية تملما ، لأنها جزء واحد فقط من العلاقات الدولية للجمهوريات الأمريكية ، وليست بأفضل ولا أسوأ مما تكون الحكومات الأعضاء على استعداد للقيام به . ولكنها تعكس الموقف بأكمله ، فإذا كانت المنظمة تستأثر بالفخر عند ما تكون العلاقات طيبة يجب أن تكون على استعداد لقبول جانب من اللوم عند ما تكون هذه العلاقات سيئة . ولن يكون من الدقة القول بأن المنظمة لم تحقّق شيئا . فممكنها أن تشير الى التقدم والأعمال العظيمة الإيجابية فى بعض المجالات الجانبية ، ولكن فى كثير من المجالات الأساسية التى تتحمل منظمة الدول الأمريكية مسؤولية العمل فيها لم تفشل المنظمة فى إيجاد حلول محسب ، بل لقد ساء الموقف فى كثير من

الحالات بدلا من أن يتحسن ، فروح الوحدة والتضامن القارى أضعف اليوم منها فى أى وقت منذ عدة عقود والخلافات السياسية الأساسية مستمرة فى التفريق بين كثير من الدول الاعضاء والمشكلات الاقتصادية والاجتماعية بعيدة عن الحل اليوم مثلما كانت من قبل .

ان تقدير الوضع الراهن للعلاقات بين الدول الامريكية يمكن ادراكه بشكل أفضل عن طريق بحث الاجراءات العملية التى اتخذت فى مجالين مهمين من مجالات النشاط : مجال السلم والأمن ، ومجال العلاقات الاقتصادية والاجتماعية .

مشكلة السلام والأمن

خلال الاثنى عشر عاما الماضية تعرضت مبادئ وقواعد السلام والامن التى أنشئت بمشقة بالغة فى العقد ونصف العقد السابق على عام ١٩٤٨ ، لاختبار قاس . وقد ضمنت هذه المبادئ والقواعد — كما بينا فى الفصل السابق — فى المعاهدة الامريكية للتسوية السلمية (ميثاق بوجوتا) والمعاهدة الامريكية للمعونة المشتركة كما ضمنت فى قوانين لجنة السلام الامريكية .

ومنذ عام ١٩٤٨ دعى جهاز التشاور طبقا لمعاهدة ريودى جانيرو الخاصة بالمعونة المشتركة ، لمعالجة ما لا يقل عن ثمانية مواقف حددت السلام والامن فى القارة . فما ان حصلت المعاهدة بصعوبة على الحد الأدنى من عدد التصديقات التى تجعلها نافذة المفعول ، حتى دعى لاول مرة للنظر فى شكوى كوستاريكا ضد نيكاراغوا فى عام ١٩٤٨ — ١٩٤٩ .

وتلا هذه الشكوى الموقف فى الكاريبى عام ١٩٥٠/١٩٥١ والموقف فى جواتيمالا عام ١٩٥٤ ، ونزاعلت فيها بين كوستاريكا ونيكاراجوا فى عام ١٩٥٥ — وقضية هندوراس ونيكاراجوا فى

١٩٥٧ — ١٩٥٨ ، وقضايا بنلما ونيكاراجوا عام ١٩٥٩ ، وأخيرا
شكوى فنزويلا ضد جمهورية الدومينيكان فى عام ١٩٦٠ .

وخلال العقد الماضى من ١٩٥٠ الى ١٩٦٠ نشطت لجنة السلام
الامريكية بالمثل فى عدد من القضايا ، بما فيها من قضايا بين
جمهورية الدومينيكان وكوبا عام ١٩٤٨ وعام ١٩٥١ وعام ١٩٥٦ .
وقضية هايتى وجمهورية الدومينيكان عام ١٩٤٩ والموقف فى
الكاريبى عام ١٩٤٩ والموقف بين جواتيمالا وهندوراس ونيكاراجوا
فى عام ١٩٤٥ .

وليس الغرض من هذا تحليل كل مشكلة من هذه المشكلات
بالتفصيل ، برغم أن هذا العمل ليس عديم الاهمية ، ويحسن أن
يقوم به الدراسون للعلاقات الامريكية ، ومن الممكن ملاحظة أن تدخل
الجهاز المختص فى المنظمة فى كل حالة ، كان نجاحا . فكانت كل
مسألة تحل ظاهريا على الاقل وتبعاً للتقارير . ولكن اذا ما بحثناها
فى مجموعها فلن يكون من البالغة القول بأن شيئا منها لم يحل :
ففى كل موقف من المواقف السابقة كانت تشترك أقطار من منطقة
الكاريبى وكان ينتظر من وراء تسويتها تخفيف هذه التوترات الدولية
فى ذلك الجزء من العالم ، ولكن التوترات فى الكاريبى كانت تتجه
بعيدا عن التخفيف لتصبح أسوأ ، وبلغت الذروة فى قضية
فنزويلا المحزنة ضد جمهورية الدومينيكان عام ١٩٦٠ والثورة
الكويتية فى عام ١٩٥٩ بتشعباتها فى كل جزء من القارة .

وليس من المرجح فيه بحث الاساليب والاجراءات المستحدثة
فى هذه القضايا وأثرها على التطور للمنظمة الاقليمية الامريكية .

فى الاحداث الثمانية المذكورة قبلا ، والتي لجىء فيها الى
معاهدة المعونة المشتركة الامريكية ، اتخذ هذا الاجراء على أسس
الاقتراض بأن عدوانا قد وقع أو أنه كان يوجد تهديد بالعدوان

يعرض السلام فى القارة للخطر . ولكن كل قضية من هذه القضايا ما عدا الأخيرة سويت ، لا عن طريق تحديد وتعيين المعتدى ، ولا بتطبيق عقوبات ، وإنما بعملية مفاوضة وتوفيق ، أكثر اتفاقا مع معاهدة التسوية السلمية منها مع معاهدة المعونة المشتركة .

والسؤال الذى يعرض حتما خاص بالسبب فى عدم خضوع هذه الخلافات للاجراءات المبينة فى معاهدة بوجوتا عن التسوية السلمية بدلا من تلك الاجراءات المضمنة فى معاهدة « ريو » للمعونة المشتركة .

والجواب هو انه لا يوجد بعد نظام قارى للتسوية السلمية ، وأن منظمة الدول الامريكية لا تزال تقوم بالعمل بجهاز غير كامل فى هذا المجال وبرغم انقضاء اثنى عشر عاما منذ توقيع معاهدة التسوية السلمية ، فقد صدقت عليها تسع حكومات فقط . وعلى ذلك فهى نصف ميثاق . وبسبب هذا العيب كان من الضرورى الالتجاء الى الارتجال ، وترك أو تجاهل ما كان مفروضا انها احدى الوسائل الرئيسية للمنظمة (ميثاق بوجوتا) واستخدام وسيلة رئيسية أخرى (معاهدة ريو) غرضها الاصلى مختلف تماما .

ومن سوء الحظ أن الجمهوريات الامريكية برغم جهود سبعين عاما ، لم تكن قادرة مع ذلك على انجاز معاهدة مقبولة عموما وشاملة للتسوية السلمية . ولا يؤكد الفشل صعوبة المشكلة فحسب ، ولكن المحاولات التى بذلت تعكس الاتجاه الذى يميز عادة جمعيات الاتحاد الامريكى فى محاولة الانطلاق بعيدا جدا وبسرعة جدا . فمندوبو المؤتمر فى حماس اللحظة ، يضمنون الاتفاقيات نصوصا تكون الحكومات فيما بعد غير مستعدة لقبولها ، ونتيجة لذلك تظل تلك المعاهدات بغير تصديق عليها . وقد كانت النتيجة المحتومة من اللحظة التى وقعت فيها المعاهدة فى بوجوتا

عام ١٩٤٨ وبالنظر الى التحفظات الملحقة بها فى ذلك الوقت —
أن هذا سيكون مصر يملق بوجوتا .

وهناك مزايا غير مشكوك فيها فى استخدام معاهدة (ريو)
كأداة ذات شقين للتسوية السلمية ، ولقاومة العدوان . ولكن
هناك أيضا كما أوضح تاريخ الاثنى عشر علما الاخرة من مضار
أو أخطار بعيدة المدى .

ومن ضمن المزايا أن المعاهدة مصدق عليها من جانب الاحدى
والعشرين حكومة كلها ، وعلى هذا تكون قابلة للتطبيق قاريا ،
وفضلا على ذلك فإن كل خلاف دولى قد يتطور الى حد يهدد السلام .
وكل تهديد للسلام قد يعرض للخطر سيادة البلد واستقلالها
ووحدةها الاقليمية ، ويتطلب ذلك تحديد المعتدى وفرض عقوبات .

وعلاوة على ذلك تضم معاهدة (ريو) فى المادة السادسة
نصوصا ملائمة عن طريق التفسير على الاقل لاجراءات التسوية
السلمية ، وهذا كله يبرر الالتجاء الى المعاهدة من أجل هذه
الاغراض . وأخيرا فإن أسلوب معاهدة (ريو) أسهل فى العمل
من أسلوب معاهدة التسوية السلمية حتى لو كانت الاخرة حقيقة
كاملة ، وهى ليست كذلك .

وبرغم السهولة والمزايا الواضحة ، فإن من المشكوك فيه هو:
هل أفضل مصالح منظمة الدول الامريكية والاتحاد الامريكى قد
خدمهما توسيع مجال معاهدة (ريو) واستخدامها فى اغراض
أخرى غير أغراضها الاصلية ؟ ولم يكن فى النية قطعا استخدامهما
بمثل هذه الطريقة ، فقد عبرت الدول الامريكية عن عزمها على
عقد معاهدة سلام أمريكية لاستخدام اجراءات تسوية الخلافات
سلميا .

وينص ميثاق منظمة الدول الامريكية بالمثل على أن تقرر

معاهدة خاصة الاجزاءات المناسبة لتسوية المنازعات سلبيا ،
وتحدد الوسائل المناسبة لتطبيقها ، كى لا يعجز نزاع بين الدول
الامريكية عن ايجاد تسوية نهائية خلال فترة معقولة . وبعبارة
أخرى فان الوسائل الاساسية للنظام الاقليمى الأمريكى كان مقصودا
بها أن يوجد ميثاق المنظمة ومعاهدة المعونة المشتركة ومعاهدة
التسوية السلمية .

ان معاهدة (ريو) أساسا ميثاق دفاع مشترك . وقد نشأت
عن اتفاقيات كانت موجهة فى الأصل ضد العدوان من خارج القارة .
وقد تقرر فى تشابولتيك عام ١٩٤٥ فقط توسيع مبدأ اعتبار الهجوم
ضد أية دولة أمريكية على أنه حتما هجوم ضدها جميعا ، ليشمل
الهجوم القادم من دول أمريكية مثلها يشمل الهجوم القادم من دول
غير أمريكية . وقد جرت فى ريو دى جانيرو عام ١٩٤٧ مناقشة
هامة بخصوص احتمال أنه من غير الضرورى فصل هاتين الصورتين
للمشكلة ، ومعالجتهما فى اتفاقيات متميزة .

ومن سوء الحظ أن الصورتين كانتا مرتبطتين . وكانت فكرة
العدوان فى نصف الكرة الغربى والحاجة الى الاستعداد لمثل هذا
الحدث ، تشكل من بعض النواحي خطوة الى الوراء فى تطور
العلاقات بين الدول الأمريكية ، وتناقض الغرض الاساسي الذى
يستقر عليه نظام الاتحاد الأمريكى ، وهو نظام يؤكد مفهوم الوحدة
فى العلاقات الدولية ، ويعترف بأنه قد تظهر خلافات دولية ، وبأنها
عندما تقبل ذلك يفترض أنها ستسوى حتما بعمليات توسط أو
توافق أو تحكيم منظمة بدلا من تسويتها بالقوة أو بفرض عقوبات .

وينضح استمرار سيطرة هذا الرأى من وصول اتحاد الدول
الامريكية الى خلافات بين الدول الاعضاء ، والامر الفريزى أن
ينشد الاعضاء الآخرون التوفيق بدلا من لقاء اللوم وفرض
العقوبات .

ويشابه تطور مبادئ معاهدة (ريو) من بعض الوجوه ،
تطور قواعد مبدأ مونرو ، فقد كان كل منهما موجها من البداية ضد
الاضطراب من خارج القارة ، وكل منهما فى تغيراته اللاحقة امتد
مجاله وتغير مظهره . وبالطريقة التى أحدثت بها شعبية مبدأ
مونرو والتأييد العلم الواسع له تحول فى مبادئه الأساسية الى
استعمالات أخرى ، كذلك كان هناك أيضا دفع باستخدام معاهدة
ريو فى أغراض أخرى غير أغراضها الأصلية ، وربما اعتبر فى
وقت من الاوقات كما فى حالة مبدأ مونرو أن من المناسب ضرورة
الاحتفاظ عمليا بمعاهدة (ريو) كأداة لمواجهة التهديدات بالعُدوان
من قارات أخرى واستخدام وسيلة أخرى للمشكلات بين الدول
الأمريكية فقط .

وقد يؤدى الاستخدام المتزايد لمعاهدة (ريو) فى قضايا
أمريكية مطلقة ولاغراض ليست ضمن مجالها المباشر ، الى اضعاف
فاعليتها فى أى اختبار حقيقى قد توضع فيه ، سواء تعرضت
سيادة أية دولة أمريكية أو استقلالها أو وحدتها الإقليمية للخطر
بتهديد من خارج القارة .

ان الاتجاه الذى بدأ حديثا فى السماح للظروف بدلا من المبدأ
فى أن تحكم تطبيق المعاهدة وعملها ليس أقل ازعاجا فى خطره
الكامن : ففى الحالات التى كان هناك فيها تفكير فى الالتجاء الى
المعاهدة خلال عام ١٩٥٩ وفى القضية الوحيدة التى طبقت فيها
عام ١٩٦٠ قدمت آراء جديدة يخشى أنها صدرت بوحى اعتبارات
الملاءمة أكثر من أنها صادرة عن اقتناع .

وبناء على التجربة التى استقرت طويلا ، كان يلجأ الى
المعاهدة دائما عند ما كان أحد الاقطار يعتبر أن وحدته الإقليمية
أو سيادته أو استقلاله السياسى مهددا من جانب قطر آخر .
وباختصار كان المقصود أن تطبق لمصلحة ذلك القطر الذى

كان يعتبر نفسه مضيا وضد القطر الآخر الذى يفترض انه المعنى . ولكن فى قضايا عام ١٩٥٩ الخاصة بكل من بنما ونيكاراجوا لم يذكر القطر الذى كان يعتقد أن الاجراء ضده ، لا فى طلب عقد اجتماع جهاز التشاور ولا فى قرار عقد الاجتماع ، مجرد أنه اعتبر أنه من غير المناسب سياسيا ذكر كوبا ، وكانت حكومتها فى ذلك الحين تتمتع بتأييد شعبى واسع فى أرجاء القارة . وبعد بضعة شهور رفض مجلس المنظمة باقتضاب طلب جمهورية الدومينيكان بطلب اجتماع للتشاور للنظر فى التهديد بالغزو من جانب كوبا وفنزويلا ، وفى هذه المرة كان الرفض على أية حال لسبب سياسي مضاد ، وهو أن الطلب كان صادرا من حكومة كانت غير محبوبة لدرجة كبيرة فى أرجاء القارة ، ولأن الطلب كان موجها ضد حكومتين كلتا تتمتعان فى ذلك الوقت بشعبية واسعة .

ولم يكن أبه حالة من هذه الحالات فى ذاتها ذات أهمية كبيرة ، ولكنها كانت تمثل كلها خروجاً على التقاليد ، وتثير التساؤل من ناحية احتمال أنه من الواجب تطبيق معاهدة المعونة المشتركة الأمريكية بناء على المبادئ القانونية والسابقة المستقرة ، أو على أساس الجو السياسى السائد فى تلك اللحظة .

وأحدث القضايا ظهوراً فى ظل معاهدة (ريو) والتي تصادف أنها كانت القضية الاولى التى تكون فيها جهاز التشاور من وزراء الخارجية أنفسهم — هى قضية فنزويلا ضد جمهورية الدومينيكان التى نشأت عن اشتراك الاخيرة فى مؤامرة على حياة رئيس جمهورية فنزويلا . وكان قرار جهاز التشاور هو اداة عمل جمهورية الدومينيكان والموافقة على قطع العلاقات الدبلوماسية وفرض عقوبات تبدأ بوقف تجارة الاسلحة والمعدات الحربية فى الحال . ويثور التساؤل هنا مرة أخرى بخصوص احتمال أن معاهدة

(ريو) قد طبقت على أساس المبدأ أو السياسة . وربما كان الموقف فى جمهورية الدومينيكان مما يرمى له ، وقد يستوجب سلوك زعمائها المسئولين أقسى العقوبة . وبدون البحث فى عدالة القرار ، فإن الشك لا يزال قائما بخصوص احتمال أنه من المناسب عرض هذه القضية أمام جهاز التشاور بمقتضى معاهدة المعونة المشتركة الأمريكية ، فالغرض الاول للمعاهدة هو منع العدوان وليس معاقبة المعتدين بعد العدوان . وليس جهاز التشاور محكمة ، وليست معاهدة (ريو) أداة لتوزيع العقوبة على الجريمة . ولم تكن نية واضعى معاهدة (ريو) قطعا أن تكون وسيلة لجلب الديمقراطية الى شعب يعيش فى ظل نظام دكتاتورى .

ان منظمة الدول الأمريكية مؤسسة بين الحكومات ومن الضروري باعتبارها كيانا سياسيا أن تتأثر بالاعتبارات السياسية ، ولكن ينبغى أن يكون ماثلا فى الذهن دائما أن الاهلية السياسية المبالغ فيها قد تقوض المؤسسة المنتظر دعمها . ومعاهدة (ريو) هى احدى دعائم نظام الاتحاد الأمريكى . ومن المهم أن تظل كذلك ، لا من أجل ما تستطيع أن تقوم به فى علاقات نصف الكرة ، بل بصفة أخص من أجل ما قد يطلب منها القيام به فى العلاقات بين دول القارة .

وعند ما يستعرض الانسان أحداث العالمين الماضيين يجد من الصعب عليه أن يمنع الشعور بالشك فى الاتجاه الذى سمح له بالاستمرار ، فسيكون له نتائج خطيرة على النشاط المقبل لهذه الاداة الهامة جدا . والامل الجدى أن يتم التحول عن هذا الاتجاه فى التطبيقات القادمة لمعاهدة (ريو) وأنها سوف تطبق وفقا للمبادئ القانونية والسوابق المقررة ، وأن تتخذ الاجراءات الاجلالية لتقوية السمات الاخرى للنظام الأمريكى ، لمعالجة المشكلات الأمريكية البحتة .

وفى الوقت الذى أضعفت فيه معاهده (ريو) هكذا ، قللت
ايضا فاعلية لجنة السلام الامريكية عن طريق تغييرات فى مدى
واساليب العمل ، فمنذ تنظيمها عام ١٩٤٨ وحتى عام ١٩٥٤ قامت
اللجنة باجراء فعال ويرجع ذلك بشكل واضح الى بساطة تنظيمها
وعدم شكلية اجراءاتها . وقد استطاعت اللجنة بحسب تشكيلها
الاصلى أن تبدأ فى ممارسة وظيفتها بناء على طلب طرف او طلب
اية حكومة ، كما انها كانت تتملكها روح قوية من المبادرة فى عرض
الاقتراحات والصيغ .

وقد ابطلت قيمة اللجنة بمقتضى قوانين جديدة ، وضعت عام
١٩٥٦ ، وفقا لقرار المؤتمر الامريكى العاشر . اما اذا رغب كل
من الطرفين فى الافادة من خدماتها ، ففى هذه الحالة فقط تبدأ
اللجنة فى ممارسة وظيفتها حين ذاك ، فقط وفقا للأساليب
والاجراءات التى يوافق عليها الاطراف .

واللجنة محاطة الآن بكل التشكيلات الاجرائية التى تجعل
الاتفاقات التقليدية الخاصة بالتنسوية السلمية عقيمة ، وليس من
الغريب أنه عقب صدور القوانين الجديدة وحتى سنة ١٩٥٩ كانت
لجنة السلام تعقد اجتماعا واحدا فقط كل عام للترحيب بالرئيس
الجديد ، وتوديع الرئيس الذى انقضت مدة رئاسته ، وبرغم أن
اللجنة منحت فى اجتماع مشاورات وزراء الخارجية الامريكية الخمس
بعض السلطة الاضافية المؤقتة فيما يتعلق بالتوترات السائدة
حين ذاك فى الكاريبى — فان هذا العمل لم يوسع سلطاتها
الاساسية وكان تدخلها مقصورا على جمع ونشر المعلومات
الحقيقية .

وفى تقديرنا اذن وفى ضوء تطورات العاملين الماضيين أن
منظمة الدول الامريكية ، اضعف اليوم فى ميدان السلام والامن
منها ، فى أى وقت فى تاريخها البالغ اثنى عشر عاما .

العوامل الاقتصادية والاجتماعية

فى المجال السياسى للسلام والأمن مظهر سطحي على الأقل للإنجازات العظيمة فيما بين عام ١٩٤٨ وعام ١٩٦٠ ، وعلى العكس من ذلك فى المجال الاقتصادى والاجتماعى ، شرع فى العمل التمهيدى فقط . هذا بالرغم من حقيقة أن المشكلة السائدة فى العالم منذ عام ١٩٤٨ مشكلة اقتصادية فهى الموضوع الوحيد الذى تسلط على الاهتمام الوطنى بقدر ما تسلط عليه الاهتمام الدولى بين الدول الاعضاء فى المنظمة الامريكية والمنظمة الدولية على حد سواء . وهى المشكلة الوحيدة فى نصف الكرة الغربى التى لها أهمية قارية . فالمشكلات السياسية الرئيسية كانت تدور بصورة كبيرة حول عدد محدود من الدول فى الكاريبى ، أما المشكلات الاقتصادية والاجتماعية، فتهم كل حكومة وتؤثر على كل شعب .

وقد اتفق فى يوجوتا عام ١٩٤٨ على وجوب عقد مؤتمر خاص للدول الامريكية فى بيونس آيرس خلال الربع الاخير من عام ١٩٤٨ أو فيما لا يتعدى الربع الاول من عام ١٩٤٩ لاتخاذ قرارات فى المشكلات الاقتصادية التى تؤثر على نصف الكرة الغربى . واجتمع المؤتمر أخيرا فى النصف الاخير من عام ١٩٥٧ . ولا ينبغي أن يعمزى هذا التأخير الى عدم المبالاة ولم يكن قطعا من جانب الاغلبية الكبيرة للدول الامريكية ، كما أنه لا يعنى أن المشكلات الاقتصادية لم تكن تلاقى اهتماما خلال تلك الاعوام . وبالعكس كان المجلس الاقتصادى والاجتماعى للدول الامريكية ، وهو الوكالة الرئيسية التى تعمل فى الميدان الاقتصادى والاجتماعى ، طبقا لميثاق يوجوتا- كان فى دورة انعقاد مستمرة طوال هذه الاعوام الاثنى عشر :

فى عام ١٩٥٦ على اثر اجتماع رؤساء الدول الامريكية فى بناما ، عينت لجنة لمثلئ الرؤساء مكونة من مبعوثين شخصيين لرؤساء الحكومات .

وأخيرا عينت فى نهاية عام ١٩٥٨ لجنة خاصة لدراسة صياغة اجراءات جديدة للتعاون الاقتصادى ، اختصر اسمها الى لجنة الواحد والعشرين ، واثمت كل من هاتين الهيئتين صياغة البرنامج الأمريكى الذى سيساهم فى حل المشكلات الاقتصادية والاجتماعية للدول الاعضاء .

غير أن الذى يعوق النجاح الكامل فى حل هذه المشكلات انما هو صعوبتها وخطورة الخلافات التى قلمت من ناحية كيفية إمكان حلها على الوجه الاكمل .

ومن الخطأ الادعاء بأنه لم يتحقق أى تقدم اقتصادى فى نصف الكرة الغربى خلال الاثنى عشر عاما الماضية . فقد حققت بعض الاقطار تقدما كبيرا فى التجارة وفى الاستثمار وفى الصناعة ، ولكن هذا التقدم حدث بالرغم من المنظمة الإقليمية الأمريكية ، بدلا من أن يحدث بسببها . فمجال عمل المنظمة بالدقة انما هو فيما بين الحكومات ، وفيما بين الحكومات على مستوى التعدد ، ومن هنا حقق نجاحا يسيرا جدا بعد اثنى عشر عاما من الجهد فى دفع الرخاء الاجتماعى والاقتصادى لمجموعة الدول الأمريكية . وأينما كان يتحقق التقدم لم يكن معدل النمو يساير حتى زيادة السكان .

وكانت المسائل الاقتصادية تدور أساسا حول تثبيت الاقتصاديات وتقوية الاقتصاديات الوطنية عن طريق تطور وتنويع أعلى فى الصناعة . وتقترب كثيرا من هذه الموضوعات الاقتصادية الجوهرية، المفهومات الاجتماعية للتطور الاقتصادى .

إن النقص فى السكان ، وعدم كفاية المدارس ، والنقص فى التسهيلات الصحية ، والصحة العامة ، والنقل ، والمواصلات ، والاسس، الأخرى ، التى تساهم فى التقدم الوطنى للشعب ، قد جابهت كل قطر من أقطار أمريكا اللاتينية طوال التاريخ ، والإدراك

المتزايد لهذا النقص ، هو منشأ الاضطراب الاجتماعى الذى ميز الحياة الوطنية لامريكا اللاتينية فى الاعوام ، منذ نهاية الحرب العالمية الثانية .

ان المسائل السياسية التى تجابه اليوم كثيرا جدا ، من أمم القارة ، بما فيها من خطر الشيوعية ، والتهديد الموجه للمفهوم الديمقراطي عن الحكومة ، هو بتوسع نتيجة هذه المشكلات الاساسية ، ونتيجة الفشل فى احراز أى تقدم محسوس فى حلها .

وقد خلف ارتباط هذين الهدفين — التطور الاقتصادى والاصلاح الاجتماعى — للمنظمة الاقليمية الامريكية مشكلات اعظم من أية مشكلات واجهتها منذ العشرينات : فقد واجهتها فى ذلك الوقت أزمة ناشئة عن ممارسة التدخل المنفرد من جانب الولايات المتحدة ، فى شئون الاقطار الأخرى . وهكذا يفسر فشل المنظمة فى معالجة المشكلات المحلية معالجة بعيدة التوفيق ، الضعف والفساد اللذين تميز بهما التاريخ الحديث للعلاقات فيما بين الدول الامريكية .

بعد معرفة طبيعة المشكلة والمراحل النسبية ، لتطور الدول الاعضاء كان النظر الى المسائل ضمن اطار المنظمة الاقليمية الامريكية ينطوى بصورة ثابتة تقريبا على نكتل أخطار أمريكا اللاتينية، من ناحية والولايات المتحدة من ناحية أخرى ، حتى انه بدا فى كثير من الأحيان أن منظمة الدول الامريكية قد تكفت عن أن تكون منظمة للدول الامريكية وأصبحت منظمة لامريكا اللاتينية فى مواجهة الولايات المتحدة . وكان وجود مفتاح المشكلات فى يد الولايات المتحدة له بالضرورة انعكاساته فى العلاقات الشاملة للولايات المتحدة وامريكا اللاتينية وعلى قدرة المنظمة على مواجهتها .

وخلال مدة طويلة من الفترة التى نتحدث عنها تميز موقف

الولايات المتحدة بطابعين : احدهما عدم الرغبة — فى نظر أمريكا اللاتينية على الأقل — فى القيام بكثير مما هو لازم ، والآخر أنها عند ما أصبحت مستعدة للعمل تماما فضلت أن تعمل لا عن طريق التسهيلات الجماعية للنظام الإقليمى الأمريكى ، وإنما على أساس متبادل ، وفى كلتا الحالتين كافحت المنظمة الإقليمية فى ظل العراقيل : وفى الحالة الأولى ، لأن جهودها أثبتت أنها عقيمة وأنها كانت تضيع وقتها فقط فى مناقشة لا نفع فيها ، وفى الحالة الأخرى عند ما كان يمكنها القيام بعمل انشغالى ، كانت تحرم الفرصة بسبب تفصيل وسائل أخرى .

وتكرر تفصيل الولايات المتحدة لمعالجة المشكلات الاقتصادية على أساس متبادل ، كما حدث أخيرا فى مارس عام ١٩٦٠ عندما أوضح الرئيس ايزنهاور فى تقريره الى الأمة عقب رحلته الى أمريكا الجنوبية . « فى حين أنه توجد مشكلات قارية فى مداها فان كل قطر من الاقطار التى زرتها — بل فى الحقيقة ، كل جمهورية من جمهوريات أمريكا اللاتينية العشرين — فردى بصورة عالية ، فكل منها مشكلاتها وأفكارها الفريدة الذاتية المتعلقة بالتطور المقبل ، ومن ثم ينبغى أن يكون تعاوننا مع كل جمهورية يتناسب مع وضعها الخاص » .

هذا الراى منطقى ، ولكن المغالاة فيه قد تؤثر تأثيرا عكسيا على منظمة نصف الكرة الغربى . وفى الاهتمام بتقوية هذه الصورة من العلاقات بين الدول الأمريكية ينبغى بذل مجهود خاص لمعالجة هذه المشكلات « القارية المدى » عن طريق التسهيلات المشتركة للنظام الإقليمى .

تثبيت أسعار السلع

كان استقرار سعر وسوق السلع الأساسية إحدى المشكلات الرئيسية فى المناقشات الاقتصادية بين الدول الأمريكية خلال الاثنى

عشر عاما الماضية . وليس هناك بالنسبة لخطر أمريكا اللاتينية شيء أكثر أهمية ولا أكثر صعوبة في تحقيقه في الوقت الحاضر . فهو بالنسبة لها عامل أساسي في المحافظة على سلامة اقتصادياتها القائمة ومقدمة لخطوات أبعد يمكن اتخاذها نحو التطور والتنويع الاقتصادي .

وكان عدم الاستقرار في الأسواق والأسعار العالية لسلع أمريكا اللاتينية مشكلة مزمنة ناشئة عن طبيعة اقتصادها ، والاسس العتيقة التي يستند إليها ، فهذه الاقطار من الناحية التقليدية منتجة للمواد الخام الزراعية والمعدنية ، التي لا تستهلكها هي نفسها إلى حد بعيد ، والتي تشحنها إلى أقطار أخرى مقابل السلع المصنوعة التي لا تنتجها ، فاققتصادها أساسا اقتصاد تصدير يدور حول سلعتين أو ثلاث وأحيانا سلعة واحدة فقط ، ولا تعتمد قدرتها على تسويق هذه المنتجات عادة على ما تقوم به هي نفسها ، وإنما تعتمد على ما قد تقوم به الاقطار الأخرى ، وعلى السياسات والأعمال التي قد تتبناها تلك الاقطار الأخرى . ويتوقف رخاؤها الاقتصادي بدرجة غير عادية على الأسواق والأسعار العالمية ، وعلى قوى لا تملك السيطرة عليها .

والمواد الخام باستمرار أول ما يحبس بتأثيرات ظروف السوق المتغيرة ، وفي العادة تكون التقلبات في أسعار هذه السلع وفي الطلب عليها أشد تطرفا وأكثر مفاجأة .

وقد فكرت أمريكا اللاتينية طويلا في حماية نفسها من هذه التقلبات العنيفة ولكن المشكلة برغم أهميتها الواضحة صعبة الحل للغاية ، ولن ينجح العمل المنفرد من جانب أقطار فردية ، لأنه نادرا ما يكون لامة احتكار كامل لسلعة ما . وأقرب مثال لهذا الموقف المرغوب فيه ، هو مثال شيلي والنترات الطبيعية فيما بين عام ١٨٨٠ وعام ١٩٢٠ .

ويتم انتاج معظم السلع الزراعية او المعدنية على السواء
فى أقطار عدة وتؤدى أية محاولة من جانب احداها للتأثير فى
الاسواق والاسعار الى ترويج الانتاج فى الاقطار الاخرى ، كما
أدركت البرازيل مع أسفها لمحاولاتها الكثيرة للتحكم فى سعر
البن .

والبن مثال بارز لا على أهمية المشكلة فحسب ، وإنما على
صعوبة إيجاد حل مناسب أيضا ، ونظرا لأنه ينمو فى خمسة
عشر بلدا من بلدان أمريكا اللاتينية لذلك كان المحصول النقدى
الرئيسي ومصدر الرخاء الاقتصادى لكثير من هذه البلدان .

وتعتد البرازيل على صادراتها من البن للحصول على ٦٠٪
من نقدها الاجنبى ، وتحصل كولومبيا والسلفادور على حوالى ٨٠٪
من نقدها الاجنبى من البن .

وقد قدر أن نزول سنت واحد فى سعر رطل البن يمثل
بالنسبة للبرازيل خسارة فى النقد الاجنبى قدرها تسعة عشر
مليوناً من الدولارات سنوياً ، وبالنسبة لكولومبيا عشرة ملايين من
الدولارات سنوياً ، وبالنسبة لجمهوريات أمريكا الوسطى سبعة
ملايين من الدولارات .

وفى عام ١٩٦٠ قدر دخل أمريكا اللاتينية من المبيعات الخارجية
للبن بألف مليون دولار ، وهو مبلغ أقل مما كان قبل ذلك ببضع
سنوات .

وفى ضوء هذه الأرقام تكون المعونة الاقتصادية والقروض
الدولية ، ذات معنى قليل الأهمية عند ما لا تعوض حتى الخسائر
من عمليات التجارة والتمويل الدولى العديدة .

وقد ادخلت المشكلة بالضرورة فى مجالس المنظمة الاقليمية
الأمريكية . وفى رأى أمريكا اللاتينية أنه ينبغي أن تكون هناك

اتفاقية فعالة حقيقية للبن تشمل أمريكا كلها ، ولا تتضمن منتجى أمريكا اللاتينية فحسب ، بل تتضمن الولايات المتحدة أيضا ، باعتبارها المستهلك الرئيسي لسلع أمريكا اللاتينية فى العالم ، وبذلك تؤمن لمنتجى نصف الكرة الغربى نصيبا ثابتا من هذه السوق الاستهلاكية الكبرى . ورغبة من الولايات المتحدة فى الابتعاد عن ان تكون طرفا فى مثل هذه الاتفاقية رفضت مدة طويلة حتى الاشتراك فى بحثها على أساس أن الاجراءات غير الطبيعية من هذا النوع مخالفة للمبادئ الاقتصادية السليمة ، وانها على اية حال مسألة تحلها الاقطار المنتجة .

واضطلعت الولايات المتحدة بدور اكثر فاعلية بعد زياره نائب الرئيس نيكسون الى أمريكا الجنوبية فى عام ١٩٥٨ وذلك بسبب الخوف الناشئ عن تجاربه المؤسفة ، أكثر مما هو ناشئ عن أى تغيير فى المعتقدات .

وفى عام ١٩٥٨ انتهت لجنة البن الدولية المجتمعة فى واشنطن من اعداد اتفاقية بين منتجى أمريكا اللاتينية تحدد أنصبة التصدير للمحصولات القادمة . وكان ذلك حلا مسكنا ، ولكن بصعوبة ، لانه وضع قيودا فقط على اشتراك أمريكا اللاتينية فى الاسواق العالمية دون ان يفرض قيودا مطابقة على الاقطار المنتجة الأخرى ، وسيكون الاثر الطويل المدى لهذه الاتفاقية ، هو مجرد التحريض على زراعة البن فى اقطار منتجة منخفضة التكاليف على حساب أمريكا اللاتينية .

وفى العام التالى عام ١٩٥٩ ، اتخذت خطوة ابعد فى مفاوضات اتفاقية بن دولية عامة تحدد حصص التصدير لكل من منتجى أمريكا اللاتينية وأفريقية . وفى كل هذه المفاوضات اشتركت الولايات المتحدة برغم أنها ليست طرفا فى أية اتفاقية ، واستعملت مساعيها الحميدة لتسهيل التفاهم .

وكانت كلتا الاتفاقيتين افضل من عدم الاتفاق على الاطلاق ،
ولكن السؤال الذى لا يزال باقيا هو : هل هاتان الاتفاقيتان تشكلان
حلا حقيقيا ؟ وهل اتخذنا اجراءات مناسبة — مع ذلك — لتنظيم
الانتاج وفقا للطلب ؟ وهل من الممكن اذا لم يكن الانتاج وثيق
الارتباط بالاستهلاك ، تثبيت الاسعار فقط بتوزيع وتقسيم حصص
التصدير ؟ وقد ثبتت اتفاقية عام ١٩٥٩ أسعار البن بطريقة
معقولة .

وفى رأى أمريكا اللاتينية انه من الممكن أن يسوء موقفها
كثيرا ، وفى رأيها أيضا انه ينبغي تحقيق مطالب أخرى لاقامة صناعة
البن على أساس مكين وثابت بصورة معقولة .

النتائج الدولية للسياسات الاقتصادية الوطنية

ان التأخر والفشل فى المفاوضات حول عقد اتفاقيات للسلع
مرضية تهما — يتصلان اتصالا وثيقا بالانعكاسات الدولية التى
تفيض بصورة ليست نادرة من القرارات الوطنية المتخذة لحماية
أسعار وأسواق السلع المحلية .

وخلال العقد الماضى كان هناك عدد من هذه الحالات التى
تشمل الولايات المتحدة من ناحية ، والجمهوريات الأمريكية من ناحية
أخرى ، وهى تثير التساؤل من ناحية احتمال ان هناك أى التزام
على الأمة بأن تضع فى اعتبارها عند قيامها بتثبيت سياساتها
الاقتصادية الوطنية التأثير على اقتصاديات الاقطار الأخرى . وإلى
أى حد ينبغي على الولايات المتحدة فى اتباع اجراءات من هذا النوع —
أن تتأثر بحقيقة القيود على استيراد الصوف فى أوروغواى وفى
المكسيك وبيرو وبوليفيا بحصص تصدير الرصاص والزنك ، وفى
غنزويلا بحالة البترول ، فضلا عن ذلك — حتى بأى وسيلة تتوافر
لهذه الاقطار فرصة التعبير عن آرائها فى هذه الاجراءات المقترحة؟

تلك هي الحالات المجردة التي وقعت في السنوات الأخيرة وفي كل حالة كان يقصد بالإجراءات حماية النشاط المتهاوى في الولايات المتحدة . وبفحص هذه الحالات بدقة من وجهة النظر الوطنية وجدت معقولة ، ولها ما يبررها . ولكن بالنسبة لمنتجات السلع نفسها في أمريكا الجنوبية ، والتي تقوم اقتصادياتهم قبلًا على أساس ضيق جدا ، والذين رأوا انخفاض الطلب العالمي والأسعار العالمية لهذه السلعة بمقدار ٥٠٪ خلال اثني عشر شهرا ، يثير توقع تخفيض أبعد في فرصة تسويق انبجهم المنخفض من قبل احتمالات كارثة اقتصادية .

وبالإضافة إلى النتائج الاقتصادية ، فإن التأثير السياسي لمثل هذه الإجراءات قد يكون بعيد المدى كما تبين في حالة شيلي عند ما أدى مجرد اقتراح في عام ١٩٥٨ ، برفع ضريبة الواردات على النحاس الذي يعتمد ذلك القطر عليه في ٦٠٪ من نفده الأجني إلى الغاء مفاجيء لزيارة رئيس جمهورية شيلي الرسمية إلى الولايات المتحدة ، وكانت قد حددت مواعيدها من قبل .

وبالمثل فإن إعلان حصص الرصاص والزنك في العام نفسه وتخفيض الواردات من هذه السلع من المكسيك وبيرو وبوليفيا بمقدار ٣٠٪ ، وهو الإعلان الذي صدر عشية اجتماع وزراء خارجية الجمهوريات الأمريكية في واشنطنجتون للنظر في وسائل تحسين العلاقات الاقتصادية بين الدول الأمريكية — قد أدى إلى صدور قرار من الكونجرس في بيرو بسحب وزير خارجية بيرو في الحال من اجتماع واشنطنجتون .

ومن المحتم أن تولد إجراءات من هذا النوع النفور والضعفنة ، فهي لا تؤثر على علاقات الإقطار صاحبة المصلحة المباشرة فحسب ، ولكن عند انعكاساتها في أرجاء المنظمة الإقليمية كلها . وهي تثير أيضا تصميما مفهوما تملأ على التعامل مع أقطار أخرى تكون مستعدة

للنجارة فى هذه السلع ، مهما كانت النتائج السياسية . وبالنسبة للأقطار المتأثرة لا تكون المسألة فى بعض الأحيان مسألة دولارات وسننات محسب ، وانما مشكلة بقاء اقتصادى .

من الواضح أن هذه المواقف لا تصلح للحل السهل ويجب أن يكون متوقعا أن كل حكومة ستتخذ الإجراءات التى ترى أنها فى مصلحة مواطنيها . وليس من المحتمل أن تدمى حكومة لموافقة أو رفض أية دولة أو دول أخرى على إجراءات من هذا النوع الذى تعتبره دوريا .

وفى الوقت نفسه فإن الاحدى والعشرين جمهورية أمريكية أعضاء فى الاتحاد الأمريكى ، ولذلك فقد فرضت التزامات احداها تجاه الأخرى . وقد وافقت هذه الجمهوريات على قبول مبادئ أساسية معينة ، تنظم علاقاتها المشتركة : مبدأ التعاون والمساعدة المتبادلة فى حل المشكلات المشتركة ، مبدأ أن رخاء كل منها متوقف على رخاء الكل ، وأن كل ما يؤثر على عضو واحد من الاتحاد له بالضرورة انعكاساته على كل الآخرين . والقدرة على الوصول الى قاعدة لمعالجة هذه المسائل انما هى اختبار لفاعلية النظام الإقليمى الأمريكى .

التطور الاقتصادى والاجتماعى

كانت محاولة إيجاد قاعدة مرضية لدفع التطور الاقتصادى فى المناطق التى هى أقل تقدما فى القارة ، موازية للتأكيد على تثبيت أسعار وأسواق السلعة ، فالمشكلتان — الاعتماد على بضع سلع رئيسية ، وتوسيع القاعدة الاقتصادية — متداخلتان الى حد تستطيع فيه أقطار أمريكا اللاتينية تقوية نموها الاقتصادى ، وتطوير صناعاتها وتحويل نسبة أكبر من المواد الخام ، التى تصدرها الآن

الى سلع كاملة الصنع ، وعند ذلك الحد ستحرر نفسها من اعتمادها
الحالى على سلع أساسية قليلة .

ان اقتصاد أمريكا اللاتينية فى حاجة الى التطور بمعدل
أسرع كثيرا مما يتقدم به الآن ، ولا تملك هذه الامم المصادر كى
تقوم بذلك بنفسها ، وانما ينبغى عليها ان تبحث عن مصادر
خارجية ، لاثباع احتياجاتها الرئيسية . فطوال الفترة التى
نستعرضها كان هناك اتفاق علم على الهدف ، وقد عرقل تحقيقه
اختلال الفلسفة والتجربة بين الولايات المتحدة من ناحية وأمريكا
اللاتينية كلها فى الواقع من الناحية الأخرى . ويدور هذا الخلاف
حول استخدام رموس الاموال الخاصة ، بدلا من استخدام رموس
الاموال العامة ، وصلاحيه او عدم صلاحية نظم الائتمان الموجودة،
والطرق التى ينبغى بها تدبير رموس الاموال ، ومدى الاشتراك
الرسمى فى النشاطات الاقتصادية .

وقد أتى رأس المال للتطور الصناعى ، وسيظل قطعاً يأتى
بتوسع من المصادر الخاصة . وقد رحلت من قبل مبالغ ضخمة
الى أمريكا اللاتينية ، كما تنعكس فيما يزيد على ثمانية ملايين من
الدولارات من رأس مال الولايات المتحدة المستثمرة فى أرجاء القارة .
وبرغم أن الكثير من هذه المبالغ قد دخل فى الصناعات الاستخدامية
فانه لم يساهم بصورة فعالة فى التطور الصناعى الذى حدث فى
أجزاء كثيرة من القارة فى الأعوام الأخيرة .

ولكن هناك كثيرا من أنواع النشاط التى لا تصلح للتمويل
الخاص والتى يمكن الاضطلاع بها فقط عن طريق الاعتمادات العامة
والهيئات العامة . وهنا قام أول خلاف فى الراى : فمن ناحية يميل
راى أمريكا اللاتينية الى الموافقة على توسيع مجال اشتراك الدولة
فى التطور الاقتصادى سواء عن طريق الاعتمادات العامة ، أو اذا
ما تحتم استخدام رأس المال الخاص ، فانه يجب استثماره عن

طريق مؤسسات الدولة ، ويميل رأى الولايات المتحدة من الناحية الأخرى ، الى تضيق المجال المخصص لعمل الدولة وترك ميدان أوسع كثيراً لرأس المال الخاص والإيداع الخاص .

ومهما كانت السلعة أو الضيق الذى ستنصبح عليه فى النهاية الدائرة المناسبة للمشروع الخاص فسوف يوجد دائماً المجال الذى لا يجذب رأس المال الخاص ، وإذا ما كان يجب عمل شيء ، فينبغى أن يتم عن طريق هيئات الدولة وباعتمادات عامة . وأمثلة هذا النشاط هى النقل وبالأخص الطرق العامة ، وتطوير الطاقة والرئى ومشروعات الإصلاح وأنواع معينة من الخدمات الاجتماعية كالأسكان والانتفاع بالأرض ، والمشروعات التعليمية والصحة العامة والمشروعات الصحية .

وهناك اتفاقية عامة عن الحاجة الى التدخل العلم فى مثل هذا النشاط ، ولكن من عام ١٩٤٨ الى عام ١٩٥٨ وجد خلاف فى الرأى فيما يتعلق بصلاحيه ونوع المؤسسة التى يجب أن يتم عن طريقها تدبير الاعتمادات .

ولقد قام البنك الدولى للانشاء والتعبير وصندوق النقد الدولى كما قامت وكالات وطنية فى الولايات المتحدة ، مثل بنك التصدير والاستيراد وإدارة التعاون الدولى ، وصندوق قرض التنمية ، بالعمل مدة طويلة فى أمريكا اللاتينية ، كما عملت فى أجزاء أخرى من العالم . وبرغم المعونة المقدمة من هذه المؤسسات فالرأى السائد طويلاً فى أمريكا اللاتينية أن تسهيلاتهما كانت غير وافية بالفرض ، وأن سياساتهما كانت متجهة ناحية أجزاء أخرى من العالم أكثر من اتجاهها نحو أمريكا اللاتينية ، ولم يكن الامتناع الذى ظهر بين الأمريكيين اللاتينيين بسيطاً عند ما حرموا الاشتراك فى مشروع مارشال أو بعض التنظيمات المقارنة ، وكان الشعور بوجود أيضاً أنه بسبب بعدهم عن التهديد المباشر للاستعمار

الشيوعى فقد حصلوا على جزء يسير فقط من المعونة الاقتصادية الممنوحة للاقطار الاخرى .

وقد قدمت اقتراحات طوال أعوام كثيرة لإنشاء بنك أو مؤسسة للتنمية تكون امريكية تماما فى تنظيمها وادارتها وتكون أفضل استعدادا لاشباع حاجات الجمهوريات الامريكية . وفى الواقع أن فكرة بنك الاتحاد الامريكى قديمة قدم حركة الوحدة الامريكية نفسها ولكنها لم تتقدم طوال عقود أبعد من مرحلة الكلام . وبرغم التأييد الذى نالته فى السنوات الأولى من جانب الولايات المتحدة ، لم يفلح اقتراح من أحدث الاقتراحات ، وبالأخص بسبب الانتقال الى تأييد الولايات المتحدة التى كانت متمسكة باصرار بأن التسهيلات الائتمانية الحالية كانت مناسبة وأنه لا يلزم اقامة مؤسسات اضافية دولية أو اقليمية .

وحتى عام ١٩٥٨ لم تكن الخطوات قد اتخذت نحو انشاء بنك التنمية للدول الامريكية ، ومرة أخرى يخشى أن يكون القرار وليد الضرورة الناشئة عن زيارة نائب الرئيس نيكسون لامريكا الجنوبية بدلا من أن يكون وليد الاقتناع . وأصبح رأس ما له بليون دولار : منها ثمانمائة وخمسون مليون دولار تمثل أسهم رأس المال المعتمد الصالح للعمليات المصرفية العادية ، واعتماد خاص بمبلغ مائة وخمسين مليون دولار للمشروعات التى لا تكون قادرة على الوفاء بالمطالب المصرفية العادية للقرض ، وقد بدأ البنك عمله فى عام ١٩٦٠ .

وكان الأثر السيكولوجى لإنشاء البنك مشجعا . وينبغى انتظار اختبار الزمن حتى يمكن تقدير قيمته العملية .

ان التمويل مظهر واحد فقط للتنمية الاقتصادية ، وليس بنك

التنمية للدول الامريكية بأية حال جوابا كاملا للمشكلة ولكنه يمثل أول خطوة جماعية تتخذها جميع الدول الاعضاء ما عدا دولة واحدة (كوبا) فى المنظمة الاقليمية الامريكية للبحث عن حل جزئى وتقديم مساعدة مشتركة بصورة واحدة على الأقل من التنمية الاقتصادية .

ان خطة او برنامج العمل أمر اساسي لمشكلة التنمية الاقتصادية كلها ، وبرغم أن هذا كان موضوعا لبحث لاحق له داخل المجلس الاقتصادى والاجتماعى للدول الامريكية والمؤتمرات الخاصة واللجان المتعددة فإنه لم يدبر مع ذلك برنامجا قاريا شاملا يوضح فى نصوص دقيقة ماهية الاجراءات الجماعية التى ينبغى اتخاذها وكيفية انجازها . وقد يكون هذا الفشل راجعا الى اختلاف الفلسفة والتطبيق بين الولايات المتحدة ، من ناحية ، وأقطار أمريكا اللاتينية من ناحية أخرى ، اختلافًا مبرز الكثير جدا من البحث الاقتصادى فى الاثنى عشر عاما الأخيرة .

كان هناك نشاط اقتصادى وتعاون اقتصادى بالطبع حتى ضمن اطار المنظمة الاقليمية الامريكية . وكان برنامج التعاون الفنى برعاية المجلس الاقتصادى والاجتماعى للدول الامريكية والنشاط الفنى للمنظمة الخاصة الكثيرة يدرك أن التنمية الاقتصادية والاصلاح الاجتماعى هما الهدف الأعظم .

ولكن هذه العمليات اجمالا كانت عمليات ثانوية تحدث توجها خفيفا فى بحر الحاجة الاقتصادية والاجتماعية الكبير . وفى هذه السنوات كانت هذه النشاطات تتجه الى أن تفقد وقعها فى تيه البحث والفشل العام الذى تميزت به الجهود الاقتصادية والاجتماعية للمنظمة .

واقرب معالجة لبرنامج جماعى للتعاون الاقتصادى انما هى ما تسمى بعملية الوحدة الامريكية القائمة على الاقتراح الذى قدمه

الرئيس جوزيلينو كوبيتشيك رئيس جمهورية البرازيل عام ١٩٥٨ .
ومن وجهة نظر المنظمة الاقليمية الامريكية أن الفضيلة الكبرى لهذا
الاقتراح هي الروح التي أوحى به والمفهوم القارى الذى تقوم
عليه . وعندما قدم الرئيس البرازيلى فكرته أولا فى خطاب الى
الرئيس ايزنهاور اقترح ضرورة « اعادة النظر كمالا فى السياسة ،
واعادة التقدير الشامل لمثل الاتحاد الامريكى فى كل الصور
والمضمونات » وكما عرفها .

« ان عملية الوحدة الامريكية ليست مهمة محدودة بزمن
وبأهداف تتحقق فى فترة وجيزة ، انها بالأحرى اعادة تنظيم سياسة
نصف الكرة ، ويقصد بها وضع أمريكا اللاتينية بعملية تقويم كاملة
فى مركز تستطيع معه الاشتراك بصورة أكثر فاعلية فى الدفاع عن
الغرب أن عملية الوحدة الامريكية أكثر من مجرد برنامج انها
سياسة كاملة » .

وإذا طبقت بهذه الروح كانت احتمالاتها السيكلوجية لأتقدر ،
ولو استخدمت استخداما صحيحا لامكنها أن تصلح نقطة تجمع
لتوحيد الاحدى والعشرين أمة فى العمل جماعيا لمواجهة المشكلة
الكبرى الوحيدة التى تجلبه اليوم أم نصف الكرة الغربى .
وقد شلب عملية الوحدة الامريكية عيب عدم الدقة ، واتجهت
لتأكيد اغراضها دون اعلان واضح للوسائل التى أمكن بها تحقيقها ،
وكان هدفها الاصلى هو رفع مستوى حياة سكان أمريكا اللاتينية ،
عن طريق برنامج عظيم وشامل للتنمية الاقتصادية .

وربما يفسر هذا الافتقار الى الدقة فى صورها العملية
الفقر ، ولا نقول عدم المبالاة الذى قوبلت به عملية الوحدة الامريكية
والبطء الذى لاقتته ، حتى تصبح حقيقة فعالة ، ولكن الهدف كان له
دائما سحر وبخاصة فى أمريكا اللاتينية . وقد أبقى هذا مقترنا
بالمثابرة البرازيلية عملية الوحدة الامريكية ، موضوع نقاش فعال

فى مجال المنظمة ، وقوبلت بأقوى موافقة رسمية فى قرار بوجوتا الصادر فى سبتمبر عام ١٩٦٠ من لجنة الواحد والعشرين الخاصة ، والذى أعلن فيه أن التنمية الاقتصادية فى أمريكا اللاتينية تتطلب عملا سريعا « داخل اطار عملية الوحدة الأمريكية .

ويعترف القرار فضلا على ذلك بالحاجة الى قرض طويل الأجل لتشجيع التنمية الاقتصادية وإلى العمل الجماعى لتثبيت الإيرادات الخارجية لأقطار تعتمد بشدة على تصدير الحاصلات الأولية .

ان قرار بوجوتا خطير أيضا للاعتراف الذى يمنحه المضمونات الاجتماعية للتنمية الاقتصادية وضرورة العمل الجماعى لتشجيع الإصلاح الاجتماعى للجماهير المحرومة من الحقوق الاجتماعية الأساسية ، وكثت هذه أيضا ملادة جدل ممتدة ، ولكن لم يتم انجاز أى برنامج شامل للعمل فيما بين الدول الأمريكية مطلقا . ويوضح قرار بوجوتا بتفصيل محكم ، اجراءات الإصلاحات الاجتماعية فى ظروف الحياة الريفية وفى استخدام الأرض وفى الاسكان والصحة العامة والنظم التعليمية وتسهيلات التدريب . وكما هى الحال فى اقتراحات التنمية الاقتصادية يرى القرار أن هذه الاعمال لا بد أن تتحقق « ضمن اطار عملية الوحدة الأمريكية » .

وقرار بوجوتا سلسلة توصيات فقط فى كل من صورتى التنمية الاقتصادية والإصلاح الزراعى . حقيقة انها قد صدرت عددا لا يحصى من المرات فى الماضى ، ولكنها هنا فى نصوص أقوى ، وفى صياغتها يمكن تمييز التغير فى موقف الحكومات الاعضاء والادراك المتزايد لطبيعة المشكلة ، والميل لاتخاذ اجراء جماعى لمواجهةها ، والصورة الإيجابية الوحيدة للخطة ، عرض « بخمسمائة مليون دولار من الولايات المتحدة خصصها الكونجرس لتكوين صندوق خاص للتنمية الاجتماعية يتولى ادارته بنك التنمية للدول الأمريكية .

ومهما يكن فان الطبيعة المشروطة للبرنامج تنعكس فى فقرة
من قرار بوجوتا تقول « من المفهوم أن عرض الصندوق الخاص
سيكون للمساهمة فى موارد رأس المال والمعونة الفنية بشروط مرنة
بما فيها من الوفاء والسداد بالعملة المحلية ، واعادة اقراض
الاعتمادات المسددة وفقا لمعيار مهم واختيارى فى ضوء الموارد
الموجودة لتأييد جهود اقطار أمريكا اللاتينية المتأهبة لبدء أو نشر
اصلاحات انشائية فعالة ولاتخاذ اجراءات لاستخدام مواردها
الخاصة استخدأما فعلا ، بفرض تحقيق تقدم اجتماعى أعظم
ونمو اقتصادى أفضل توازنا » .

ان قرار بوجوتا ليس برنامجا معدا للانجاز السريع ، انه
بالأحرى مشروع مفصل للعمل المقبل ، وربما يكون قد رسم بالوان
أكثر تباينا قليلا من غيره ، ولكنه مع ذلك مشروع مفصل ، كما أنه
تحد للدول الاعضاء التى ينبغى على كل منها القيام بدوره ، ولوكالات
المنظمة كى تظهر مقدرة على انجاز البرنامج بنجاح .

منظمة الدول الأمريكية في الوقت الحاضر

ان حاجة منظمة الدول الامريكية الكبرى في الوقت الحاضر هي القيادة والتوجيه والادارة ، وكانت هذه الصفات ضرورية دائما ، ولكنها الآن ضرورية أكثر من أى وقت مضى .

وتحتاج منظمة الدول الامريكية الى اعادة تقدير سياساتها واغراضها الأساسية ، ويجب أن تحدد ماهية اغراض المنظمة ، وما يمكنها وما لا يمكنها القيام به وما يناسب المؤسسة الحكومية وما لا يناسبها القيام به .

ويجب على المنظمة ، كما يجب أيضا على الحكومات الاعضاء وشعوب الاقطار الكثيرة أن تدرك أن المنظمة الإقليمية ليست حصيلة اجمالية للعلاقات الدولية في نصف الكرة الغربى ، فهي جزء فقط ، جزء صغير جدا في الواقع ، وينبغى التفرقة بين الاشياء التى تدخل في مجال عملها والاشياء التى يجب أن تخصص لوسائل المفاوضات الدولية الأخرى .

ومن المهم بالمثل التميز الذى ينبغى ادراكه بين المسائل الدولية والوطنية . ذلك أن مبدأ عدم التدخل ثابت جداً حتى أنه يندر أن يتطلب جدلاً أكثر ، ومع ذلك كانت هناك بعض لحظات تميل فيها المنظمة نفسها الى تجاوز حدودها والاشتراك فى نشاطات تفوق حدود قدرتها ، ويتضمن ميثاق المنظمة مبادئ وقواعد ومعايير عدة يقصد بها تنظيم الحياة الوطنية والدولية لعضائها ، وتشكل القدرة على التمييز بين الحقوق والالتزامات التى لها طابع دولى ، ومن ثم تكون ملائمة للعمل ضمن اطار التنظيم الاقليمى الأمريكى وبين الآمال التى قد يتطلع اليها شعب ما ، ولكنه يجب أن يبحث عنها بوسائله وأنظمته الوطنية التى تشكل اختباراً لحكمة وسياسة زعماء المنظمة المسئولين .

وقد استغرق مجلس المنظمة فى خلال عام ١٩٦٠ فى مناقشة مطولة حول خلق لجنة أمريكية لحقوق الإنسان .

وكانت القوانين ، كما صيغت أصلاً ومثل ما رفعت الى الحكومات لاعتمادها — ترخص للجنة فى قبول نداء من أي شخص أو مجموعة من الأشخاص تشعر انها قد تعرضت للحرمان من العدالة فى أقطارها الخاصة واقتراح الاجراءات الاصلاحية التى يجب اتخاذها .

وهناك الكثير مما ينبغى القيام به لتشجيع احترام حقوق الإنسان فى كل بلد أمريكى ، وتستطيع المنظمة أن تقوم بعمل فعال فى هذا المجال ولكن الوقت لم يحن بعد . لإنشاء محكمة أو لجنة تتدخل بين الحكومة ورعاياها ، فلم يتقدم التنظيم الدولى فى نصف الكرة الغربى الى هذه الدرجة بعد ، ولحسن الحظ أن سلطة اللجنة مقصورة على الصورة الانشائية للمشكلة . وبرغم ذلك فقد اصرت اللجنة فى تقريرها الأول على أنه « اذا كان يراد لها تحقيق رسالتها السامية لشعب أمريكا فلا ينبغى قصر واجباتها على تشجيع

احترام حقوق الانسان فقط ، ولن ينبغي الترخيص لها بالتيقن من عدم انتهاك هذه الحقوق » .

وعلى ذلك ينبغي تعديل نظامها الاساسي ، ذلك هو الافتقار الى الواقعية الذى يميز اليوم كثيرا قيام منظمة الدول الامريكية بعملها .

ولبست الجهود المبذولة لاسباع نعم الديمقراطية على شعب عن طريق فرض عقوبات — أقل كذبا ، فالنظمة هنا تقوم أيضا على أساس أكثر خطورة ، لان المسألة تجاوزت مرحلة الجدل النظرى ، وظهرت فى محاولة حقيقية لقلب النظام القائم فى جمهورية الدومينيكان .

ومهما كان استبدال الديمقراطية الدكتاتورية مرغوبا فيه ، فانه من الصعب منع النتيجة من أنه فى قضية فنزويلا عام ١٩٦٠ ضد جمهورية الدومينيكان ضحى مجلس المنظمة واجتماع وزراء الخارجية بالبدا من أجل الضرورة . ، وانه استجابة للضغط والطلب الشعبى استخدمت معاهدة ريو للمعونة المشتركة للعقاب بدلا من الردع ، وفرضت عقوبات لاغراض وطنية بدلا من أن تفرض لاغراض دولية . ويندر أن تكون هذه طريقة بناء نظام على أسس راسخة ومستقرة . وليس هذا سوء استعمال لاحدى الادوات الاساسية للنظام الامريكى فحسب ، ولكن منظمة الدول الامريكية اخذت على عاتقها مسئولية ليست قادرة على القيام بها . فهل تستطيع منظمة الدول الامريكية أن تضمن ، عند انتهاء دكتاتورية تروجيلو (١) أن نعقبها الديمقراطية آليا فى جمهورية الدومينيكان ؟ وما المنفعة اللازمة ؟ وهل تحقق هذه المنفعة سواء لشعب الدومينيكان أو للاتحاد الامريكى فى التخلص من تروجيلو لاحلال كاسترو آخر مكانه ؟ وقد لوحظ جيدا ويجب أن تضع الوكالات المسؤولة فى منظمة الدول الامريكية هذه الملاحظة نصب عينها أن الديمقراطية

(١) سدر هذا الكتاب قبل انضمامه الى دكتاتورية تروجيلو وقراره من البلاد .

لا تنتشر من جمهورية واحدة الى جيرانها انتشار الوباء فحيثما تظهر اطلاقا فانها تنمو من جذور تستطيع أن تتعلق بشيء محسوس فى الوضع الاجتماعى وتمتص غذاءها من بيئتها .

وهناك الكثير مما تستطيع المنظمة الاقليمية الامريكية أن تقوم به ، وهناك أشياء كثيرة لا يمكنها القيام بها ، ولا يقل ادراك حدودها أهمية عن معرفة ما تستطيع وما ينبغى عليها القيام به ويكرر تحذير لورد برايس فى بحثه « الديمقراطيات الحديثة » أنه لا ينبغى منح مؤسسة دولية سلطات تكون غير مهيأة لها ، باعتقاد ساذج أن الاداة سوف تهيب المهاراة ليد العامل ، وفضلا على ذلك ، فالتنظيم الدولى بدعة حديثة نسبيا لم تكد تكون معروفة منذ نصف قرن مضى ، وليست مفهومة تماما حتى فى الوقت الحاضر . وسيكون من سوء الحظ لو اضطلعت الدولة ، عن طريق الغلو فى الحماس ، بمسئوليات ليست مستعدة لها حتى الآن ، فقد يؤدى ذلك كما أوضح جواكيم نايوكو منذ نصف قرن الى « قتل مؤسسة جديدة بالبقاء طوال قرون فى مهدها .

وما هو اكثر أهمية أيضا لمستقبل منظمة الدول الامريكية من هذا الاتجاه الى الاشتراك فى نشاط يفوق طاقتها انما هو الاتجاهات الكثيرة التى ظهرت أخيرا فى مجال العلاقات بين الدول الامريكية وهى اتجاهات اذا سمح لها بالتطور يمكن أن تعوض وتدمر بعد مدة المنظمة باعتبارها مؤسسة قارية .

ان طرد جمهورية الدومينيكان فعلا وانسحاب كوبا من المنظمة الاقليمية الامريكية خلال عام ١٩٦٠ يمكن النظر اليه بخوف فهو محزن ، لانه مخالف للمفهوم الاساسى الذى أقيمت عليه حركة الوحدة الامريكية والتى نمت على أسس ، ومهما كان المبرر لاحدى الحالتين ، ومهما كانت الأخرى لا مناض منها ، فانهما يمثلان اضغاثا شديدا لبناء المنظمة . فهما تعكسان الطبيعة السلبية الاساسية للعلاقات

بين الدول الامريكية خلال الاثنى عشر عاما الماضية . ومن الواضح أن منع النزاع وتسوية العلاقات لهما مكان فى العلاقات بين الدول الامريكية ، ولكن هذا وحده لا يكفى ، فقوة الجهاز الامريكى انما هى فى معالجته الايجابية لمشكلات نصف الكرة ، وتنظيم برامج العمل الايجابى الموضوعة لزيادة الرخاء وبهذا يساهم فى وحدة ونضامن الدول الاعضاء .

وقديسأل سائل الى اى حد ساهمت المنظمة فى الضغوط والجهود التى تجابهها اليوم ؟ واذا كان قد شرع فى برنامج واسع للتعاون الاقتصادى والاجتماعى منذ عشر سنوات أو اثنى عشرة سنة فهل كان يتوقع الحاجة الى الإصلاح الاجتماعى والتقدم الاقتصادى المنتشر جدا اليوم فى أرجاء القارة ؟ وهل كان فى قدرته من نم أن يمنع الثورات الاجتماعية باضطراباتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ومضاعفتها الدولية التى ميزت تواريخ جوايمالا وبوليفيا وكوبا التى تهدد بتكرار نفسها فى أقطار أخرى . وخلال العقد الماضى عمل مجلس المنظمة فيما لا يقل عن نصف دسنة من المناسبات كجهاز مؤقت للتشاور فى المنازعات بين ما يسمى قوى الديموقراطية والدكتاتورية فى بلدان الكاريبى ، وكان يتبع فى كل حالة طريق التوفيق الذى كان يتهرب من المشكلة الاصلية فقط ولم يكن يحل شيئا .

ولو اتخذ موقفا أكثر حزما ولو كان لديه الشجاعة للتمييز بين المعتدى والمعتدى عليه فهل كان يخفف التوترات ويمنع الحادث المؤسف بين فنزويلا وجمهورية الدومينيكان فى ١٩٦٠ ؟ وهل كان يستطيع بهذا العمل الحازم أيضا أن يدفع قضية الديمقراطية النيابية بفرض تحفظات وموانع على قوى الدكتاتورية ؟

هذه الاسئلة البليغة مقصود بها التأكيد بأن قوة النظم الاقليمى الامريكية تمكنه من مواجهته الايجابية لمشكلات نصف الكرة وفى

اختيار برامج ايجابية للتعاون الاقتصادي والاجتماعى والثقافى ،
انما الى الحد الذى يستطيع بلتباع هذا الطريق أن يأمل الاحتفاظ
بوحدة وتضامن أعضائه .

وينبغى الافتراض بأن قضايا كوبا وجمهورية الدومينيكان
مواقف مؤقتة ، سوف تصحح مع مرور الزمن ، ويجب تصحيحها لانها
إذا ظلت على حالها وأصبحت ثابتة تقوضت قواعد النظام وتعرض
البناء كله للخطر .

ان الاتجاه نحو استخدام وسائل أخرى فى معالجة المشكلات
الامريكية غير تلك التى يقدمها التنظيم الاقليمى ليس أقل خطورة من
هذه المشكلات المباشرة التى كانت تتجه الى تدمير وحدة المنظمة .
هذا الاتجاه واضح بالأخص فى مراعاة المشكلات الاقتصادية
والاجتماعية ويتضمن مسألة الجماعية والثنائية والاقليمية الفرعية ،
فهل تحل المشكلات التى تثور بين أم نصف الكرة الغربى بمفاوضات
ثنائية بين الدول الخاصة أو بقيام تجمعات اقليمية فرعية أو عن
طريق التسهيلات الجماعية لمنظمة الدول الامريكية ؟

فى نصف الكرة الغربى لا ينبغى ولا يمكن استخدام الجماعية
ولا الثنائية لاستبعاد قطر معين وكان ينبغى حتماً — وهذا حقيقى
فى الميدان الاقتصادى بصفة خاصة — أن تعالج المشكلات على
أساس قطر قطر ، ولكن إذا كان يراد للمنظمة الاقليمية الامريكية
البقاء فيجب أن تكون مستعدة للقيام بها عليها فى المجال الاقتصادى
والاجتماعى بصورة لا تقل عما قامت به فى المجال السياسى للعلاقات
الامريكية ، فمنظمة الدول الامريكية ، لا تقوم بالعمل فى سلسلة من
الاقسام المنفصلة ، إذ أنها كل متكامل ، وينبغى على كل جزء أن
يؤدى عمله إذا كان يراد للكل أن يعمل .

وكان أعظم فشل للجهاز الاقليمى الأمريكى منذ توقيع ميثاق
المنظمة عام ١٩٤٨ هو عجزه عن النظر الى المسائل الاقتصادية

الاساسية ضمن اطار المنظمة . فقد كان لاصرارها على معالجة المشكلات الاقتصادية فقط على أساس متبادل ، اثر سيكولوجى هائل .

وثار بين الاعضاء الأمريکین اللاتینیین فی الاتحاد الأمريکی سخط متزايد على سياسات الولايات المتحدة الاقتصادية ، وخلق فی الوقت نفسه موقفا من الخيبة والعبث تجاه النظم الاقليمی الأمريکی .

والواقع أن المعالجة الثنائية للموضوعات الاقتصادية فی القارة الاقتصادية الأمريکیة معالجة منفردة للمشكلة . وتقيم الولايات المتحدة بتمسکها بالمعالجة الثنائية فی الحقيقة من نفسها حکما فیها سیبحث فی کیفیة ادارة المناقشات ، وبدرجة کبيرة فی القرار الواجب اتخاذه .

وقد أقام التأكيد على المعالجة شكلا من الثنائية فی نصف الكرة الغربی له کثیر من الاخطار الموروثة وهی ثنائية الولايات المتحدة ضد أمريكا اللاتینية ، ولم یکن هناک ما هو أكثر خطورة .على المنظمة الاقليمية الأمريکیة من قیام موقف یجد فیہ قطر نفسه فی جانب من مسألة وجميع الاقطار الأخری فی الجانب الآخر . ومع ذلك ، فإن هذا هو ما یحدث تماما فی الميدان الاقتصادي الذی تجد الولايات المتحدة نفسها باستمرار تعارضها کل جمهوریة أمريکیة أخرى فی کل مسألة اقتصادية تعرضها فی نفسها . هذا التکثر لیس فی مصلحة الولايات المتحدة ولا فی مصلحة أمريكا اللاتینية ولیس فی مصلحة الجهاز الاقليمی الأمريکی قطعاً . ونتیجة هذا الاتجاه هی تقویض الفكرة الجماعیة للعلاقات الأمريکیة ، وفكرة أن مشكلات القارة سواء کانت عسکریة أو سیاسیة أو اقتصادية لیست مسئولية أية أمة بهفردها بل مسئولية اتحاد الدول الأمريکیة الجماعیة .

والنتيجة الحتمية لهذا الشكل من الثنائية هي التأكيد على
الاقليمية الفرعية ، والشعور بأن توحيد أمريكا اللاتينية اقتصاديا
هو الطريق الوحيد لحل المشكلات الاقتصادية للاقليم .

وقد كانت النزعة القائمة للاقليمية الأمريكية موجودة دائما .
وتظهر بشكل ملموس اليوم في اقتراح اتحاد اقتصادى لأمريكا
اللاتينية . وتقدم أدلة قوية لافى أمريكا اللاتينية فحسب ، وانما
بوساطة المفكرين الاقتصاديين وصانعى السياسة فى الولايات
المتحدة على أن التكامل هو الخلاص الاقتصادى لأمريكا اللاتينية .

ومن وجهة نظر تأثير هذا الاقتراح المتوقع على النظام الأمريكى
القارئ فانه يستحق انعام النظر الدقيق جدا ، فالتسليم بحجة
امكان حل مشكلات أمريكا اللاتينية الاقتصادية عن طريق التكامل
انما هو اعتراف بفلاس حركة الوحدة الأمريكية ، واعتراف بأن
المشكلات الاقتصادية للدول الاعضاء لايمكن حلها داخل اطار المنظمة
الأمريكية القارية ، وانما ابتكار تكتل اقتصادى جديد لمواجهةها .

وقد لوحظ جيدا أن التكامل الاقتصادى ينطوى حتما على درجة
من النكامل السياسى ، وليس من الضرورى أن يكون بمعنى اتحاد
سياسى ولكنه بالتأكيد تفاهم سياسى لتنفيذ اهداف التنظيم
الاقتصادى . ونظرا للمدى الذى تسيطر فيه الاقتصاديات اليوم
على الحياة الوطنية فانه من الممكن أن يمثل درجة كبيرة من العمل
السياسى العام .

وسيكون تأثير هذا التطور على التنظيم الاقليمى الأمريكى
القائم على علاقة الولايات المتحدة بالدول الاعضاء الاخرى بعيد
المدى ، فبدلا من أن تكون الولايات المتحدة قطرا من واحد وعشرين
قطرا ستكون قطرا ليس بالضرورة ضد عشرين قطرا ، ولكن ليست
فى وضع افضل بالنسبة لها ، من أى قطر أو مجموعة من الاقطار

الأخرى فى أى جزء من العالم . ومن السهولة تصور ما يحققه هذا أخيرا لنظام الاتحاد الأمريكية ومنظمة الدول الأمريكية .

ان أى انسان ذى الملم بتاريخ العلاقات الأمريكية لن يكون مستعدا على الإطلاق للاعتراف بأن المشكلات الاقتصادية للجمهوريات الأمريكية لا يمكن حلها بوسائل منظمة نصف الكرة أو انها تستطيع على الأقل أن تؤدي دورا فى هذا المجال .

وقد جاء وقت ساد فيه شك مماثل بخصوص مشكلات القارة السياسية ، ولم يكن من الممكن جعل السلم والأمن مسئولية الكل الجماعية ، وانما كان التزامات منفردة على كل قطر . ولو أمكن تسوية مشكلة التدخل السياسية الدقيقة القابلة للانفجار فى بعض الاحيان والتي كانت قائمة بين الولايات المتحدة من جهة وأمريكا اللاتينية كلها من جهة أخرى خلال العقود الثلاثة الاولى من هذا القرن — بالطريق الجماعى المشترك — لأمكن قطعاً ايجاد نظم تمكن الاحدى والعشرين حكومة من التعاون لحل المشكلات الاقتصادية المشتركة .

ان عملية الوحدة الأمريكية التى يدافع عنها الرئيس جوزيلينو كوبيتشيك رئيس جمهورية البرازيل السابق تعكس هذا الخيال ، والروح التى يتطلبها الموقف الحاضر ، وقد وجد هذا المفهوم القارى فى الولايات المتحدة شبيهاً له فى اقتراح المحافظ نلسون روكفلر بإنشاء اتحاد اقتصادى أمريكى . والقدرة على مواجهة هذا الاختيار هى التحدى الذى ساد القطاع الاقليمى الأمريكى أخيراً .

زعامة المجلس

ان الزعامة اللازمة لمواجهة هذا التحدى وابطال الاتجاهات الخطيرة التى ظهرت أخيراً ، وتنشيط برنامج ايجابى للعمل الإنسانى ، كان يمكنها أن تنشأ بنجاح عن مصادر عدة .

وكان الاكثر منطقيا داخل المنظمة توقع هذه الزعامة من مجلس المنظمة . وهو بحسب نصوص الميثاق اللجنة التنفيذية فى الجهاز الأمريكى المكونة من ممثلين برتبة سفراء من كل دولة من الدول الاعضاء يعقدون جلسة مستمرة ، وعلى ذلك يكون فى وضع لا يمارس فيه اشرافا عاما على شئون المنظمة فحسب ، بل ويتخذ ايضا اجراء سريعا فى احوال الضرورة . وتمارس عضوية المجلس وظيفة ذات شقين : اولا كممثلين لدول ذات سيادة ، وآخرا كهيئة مشتركة لدفع الرخاء الجماعى ووحدة ونضال من اتحاد الدول الامريكية .

والمجلس اكثر اهمية من المؤتمر الأمريكى فى تأثيره العام ، وبرغم أن الاخير هو الجهاز الاعلى فى المنظمة فانه هيئة خاصة تجمع كل خمسة أعوام فقط ، وفضلا على ذلك فان للمجلس علاقة بكل وكالة أخرى فى المنظمة . ولبس هناك جهاز آخر فى وضع افضل يسمح بتقدير عناصر القوة والعنف واصدار توصيات مناسبة للحكومات والمؤتمر الأمريكى .

والمجلس الاقتصادي والاجتماعى والمجلس الثقافى ومجلس الفقهاء — كلها اجهزة تابعة لمجلس المنظمة . والاتحاد الأمريكى مسئول عن قيامها بواجباتها والاتفاقيات بين المجلس والوكالات الخاصة تازمها بأن تعرض برامج عملها وميزانياتها على المجلس ، وتمنح المجلس سلطة اشراف هامة فى المسائل المتعلقة بالتفجيرات المالية والتنظيمية .

ويجوز للمجلس بمقتضى الميثاق وطبق قرار خاص اصدار توصيات للحكومات والمؤتمر الأمريكى فى اية مسألة تؤثر على قيام المنظمة بوظيفتها .

ومع ذلك فان المجلس لم يقدر طبقا لامكانياته ، وقد يكون هذا

راجعا الى مدى عضويته ، وهي ليست مرتفعة كما يجب أن تكون . ومع نمو التنظيم الدولي وتزايد الطلبات على الحكومات للاشتراك في المؤسسات الدولية فان ذلك يكون مفهوما اذا تناقص مدى التمثيل في بعض الاحبان ، وقد يكون موضوع البحث العام هو الدراسة المقارنة للشخصيات التي كونت في اوقات مختلفة عضوية الهيئة التنظيمية القديمة للاتحاد الأمريكي والتي عملت في السنوات الاخيرة في مجلس منظمة الدول الامريكية .

وعلى أية حال ، فان الفشل في التقدير ، قد يكون راجعا — وهذا أكثر احتمالا — الى الضعف الجوهرى الذى نشأ داخل المنظمة . فالمسائل الرئيسية التى عرضت على المجلس خلال السنوات العشر الماضية هي تلك المسائل التى طلب منه النظر فيها اعتباره الهيئة المؤقتة للتشاور بمقتضى معاهدة ريو للمعونة المشتركة . وكانت هذه المسائل هي السبب الوحيد في وجوده في كثير من النواحي .

وبدون التقليل من أهمية هذه المسائل فانها هي التى تتجه الى التفرقة والانفصال بدلا من التوحيد .

وقد انحدرت مناقشات المجلس بتكرار متزايد الى مهارات حامية لاذعة مرة ، ومن ثم فقد ساهم المجلس قليلا في تطور روح تلك الوحدة التى تعتبر فرضا أساسيا تقوم عليه المنظمة .

وقد عرض المحافظ نلسون روكفلر في احدى خطبه أخيرا فكرة اتحاد أمم نصف الكرة الغربى ، وبرغم أن الفكرة قد تبدو خيالية في عام ١٩٦٠ فانها احتمال بعيد المدى لا ينبغي استبعاده باستخفاف ، فهي هدف ينبغي على دعاة الوحدة الأمريكية أن يثبتوا أنظارهم عليه دائما . وربما أصبحت هذه الوحدة حقيقية واقعة في فترة من الزمن مساوية لتلك الفترة التى انتقضت بين الاقتراح الاول

الذى قدمه سيمون بوليفار فى عام ١٨٢٥ لعقد ميثاق أمن أمريكى والتوقيع الفعلى على معاهدة ريو للمعونة المشتركة فى عام ١٩٤٧ .

وعلى أبة حال فهذه هى الروح التى ينبغى أن تدفع مجلس المنظمة فى وظيفته المشتركة ، وهى روح كانت لسوء الحظ غير موجودة بوضوح خلال العقد الماضى .

وربما كان عجز المجلس عن أن يؤدى دورا أكثر ايجابية فى العلاقات الامريكية راجعا أيضا الى نقص الثقة الغريزى من جانب الحكومات الاعضاء والى عدم الرغبة فى تفويض المجلس سلطة كبيرة جدا بسبب وضعه الطبيعى فى واشنطنجتون .

وبهذه المناسبة لايزال المجلس يعمل فى ظل تراث الماضى عندما كان وزير خارجية الولايات المتحدة هو الرئيس بحكم منصبه وعندما كانت الحكومات الاخرى ممثلة بمبعوثيها الدبلوماسيين فى واشنطنجتون وعندما كان عدم وجود علاقات دبلوماسية مع الولايات المتحدة يعنى أيضا عدم التمثيل فى المجلس .

هذه القواعد التنظيمية تذكر أيضا بملاحظة وزير الخارجية الذى يقرر أنه قد ذكر ، عندما كانت مسألة موقع الدار الجديدة للاتحاد الأمريكى موضع نظر مرة أخرى فى عام ١٩٠٧ أن موقع البناء قليل الاهمية عنده طالما كان ملائما لوزارة الخارجية .

وبرغم أن هذا الوضع كان شيئا خاصا بالماضى فانه لايزال مثل سحابة تهدد المجلس . ويفسر رفض واضعى الميثاق منح المجلس سلطة واسعة لاتخاذ اجراء فى كل مسألة تؤثر على التضامن والرءاء العالم فى الجمهوريات الامريكية ، كما يفسر سبب قصر سلطة المجلس على تلك المسائل المخولة له خصيصا بوساطة المؤتمر الأمريكى أو اجتماع التشاور . وهو اتجاه ينعكس فى بيان

مندوب شيلي في بوجوتا عام ١٩٤٨ الذي يقول : « ليس من الملائم ان يكون مقر النشاط الامريكى كله في واشنطن » . ويفسر ايضا لماذا كان عدد من الوفود مستعدا في ذلك الوقت لتعديل معاهدة ريودى جاترو للمعونة المشتركة كي يعهد بسلطات المجلس الجينة في تلك المعاهدة الى هيئة اخرى .

وهما يثبت ان هذا الاتجاه كان أكثر من أن يكون رأيا شخصيا لندوب فرد ، وأنه كان يعكس شعورا واسعا الانتشار بين الدول الاعضاء انما هو الاجراء الذى اتخذه المؤتمر الامريكى العاشر في كاراكاس عام ١٩٥٤ الذى يكرر تأكيد قرار حرمان المجلس من السلطة السياسية العامة .

ومن المحتم أن يثار التساؤل : هل هناك تركيز شديد جدا للسلطة الامريكية في واشنطن ؟ واذا اقيم مقر المجلس في مكان آخر غير واشنطن ، فهل يكون هناك استعداد من جانب الحكومات الاعضاء لتفويضه سلطة اكبر ، وربما ايضا السلطة الخاصة بالتصرف في كل موضوع يؤثر على تضامن ورخاء الجمهوريات الامريكية العام ؟ وهل تكون الحكومات راغبة ايضا ، في تلك الحالة ، في رفع مستوى تمثيلها حتى يستطيع المجلس أن يضطلع بكفالية بمسؤولياته المناسبة له ؟ اذا كان الامر كذلك ، فانه يجدد التفكير في هذا النقل .

وبالإضافة الى المجلس ، فان واشنطنون هي مقر الاتحاد الامريكى والسكرتارية العامة للمنظمة ، والمجلس الاقتصادي والاجتماعى للدول الامريكية ، وهيئة دفاع الدول الامريكية وبنك التنمية للدول الامريكية . ويمثل هذا تركيزا جسيما في الوكالات . ومن السهل زيادة تأكيد المقر الطبيعى لنشاط ما ، ولكن لا ينبغي التقليل من أهمية تأثيره السيكولوجى ، فما يؤثر على رد الفعل الرسمى والشعبى ليس هو ما يتم عمله فحسب ، بل أين وكيف

يتم أيضا ؟ والرغبة في درجة من اللامركزية بالتأكيد موضوع جدير بالدراسة ، سواء من جانب المؤتمر الأمريكى أو من جانب هيئة مناسبة أخرى في المنظمة .

زعامة السكرتارية

ينبغى في تحقيق اغراض منظمة الدول الامريكية البعيدة المدى وتنفيذ برامج التعاون الأمريكى الانشائية توقع ظهور درجة كبيرة من الزعامة من السكرتارية العلية .

وينبغى أن تكون زعامة السكرتارية بالضرورة من نوع خاص . فهي زعامة « تقود وتوجه » بدلا من أنها « تدير وتأمّر » وهى تحصل على نفوذها من الثقة بأن السكرتارية قادرة على أن توحى في الحكومات والهيئات التمثيلية التى ينتظر أن تخدمها . وإى ادعاء من جانب السكرتارية لتؤدى دورا آخر غير دور ثانوى ومن وراء الكواليس ، وإى طموح قد يساورها للإدارة وإملاء رأيها ليس ذلك . مخالفا للفرض الاساسي الذى ينتظر أن تمارس السكرتارية على أساسه عملها فحسب ، بل سرعان ما يدمر أى تأثير قد يكون في إمكانها ممارسته .

ان وجوب أن تكون هذه السلطة غير مباشرة بدلا من أن تكون مباشرة ، لا يقلل بأية حال من تأثيرها . ويجب استخدامها بحذر ، ولكنها اذا استخدمت استخداما صحيحا أمكن أن تكون عوناً قويا في العمل كمرشد وكطرق واضحة للعمل .

وتدل الزعامة من السكرتارية على حسن التنظيم واستعداد وإدارة الموظفين الفنيين والإداريين وعلى توافر شعور مرتفع بالمسئولية ، وعلى الاخلاص لاغراض المنظمة . وينبغى عليهم أن يدركوا أنهم قبلوا مسئولية تفوق مسئولية رعايا وموظفي جمهورية

بمفردها وينبغي أن ييث فيهم روح الموظف المدني الدولي القادر على إخضاع الشعور والميول الوطنية للأغراض الدولية للمنظمة .

ولا يمكن توقع زعامة من سكرتارية يمزقها النزاع والشقاق ، والسكرتارية الضعيفة التنظيم السيئة الإدارة والعاجزة تسيء الى نفسها بقدر ما تسيء الى المنظمة . فهي ليست انعكاسا على الإدارة محسوب ، بل على الإدارة والمجلس باعتباره الجهاز المسئول بوساطة الاتحاد الأمريكى عن القيام بالوظائف المخصصة لها .

والسكرتير العام لمنظمة الدول الأمريكية صورة اقليمية للسكرتير العام للأمم المتحدة . ولا يتصور ، مهما يكن ، أنه سيعهد اليه يوما ما بالمبادرة أو بالسلطة التى يمارسها السكرتير العام للمنظمة العالمية . وفيما عدا الصلاحيات الشخصية فلا يتفق مع طباع المثليين الحكوميين ولا الظروف التى يعمل فى ظلها الجهاز الاقليمى الأمريكى — أن يعهد الى أى شخص بمفرده بالسلطات المعهودة الى السكرتير العام للأمم المتحدة .

ولا يختلف ميثاق الأمم المتحدة وميثاق منظمة الدول الأمريكية كثيرا فى نصوصهما عن سلطات وواجبات السكرتير العام . فكلاهما موظف ادارى رئيسي ، وكلاهما مطلوب منه تقديم تقارير سنوية عن عمل منظمته المختصة .

ويعترف ميثاق الامم المتحدة بصفة خاصة بحق السكرتير العام فى « توجيه نظر مجلس الامن الى أية مسألة قد تهدد فى رايه المحافظة على السلام والامن الدوليين » ومقتضى ميثاق منظمة الدول الأمريكية يشترك السكرتير العام بحق ابداء الراى بدون تصويت فى مداوالات المؤتمر الأمريكى واجتماع مشاورات وزراء الخارجية ، والمؤتمرات والمجالس الخاصة واجهزتها .

وفى ممارسة هذا الامتياز ينبغي الافتراض بأن السكرتير العام لمنظمة الدول الأمريكية يملك درجة من المبادرة فى أنه يحدد متى يتكلم ؟ ولماذا يقول ؟ . وأن سلطته بلا أدنى ريب يمكن أن تكون على الأقل فى قوة وبعد مدى سلطة السكرتير العام للأمم المتحدة ، ولكن ليست هذه هى الطريقة التى تطورت بها وظيفة السكرتير العام لمنظمة الدول الأمريكية ، فأعمال وظيفته مقصورة بنوع خاص تقريبا على إدارة الاتحاد الأمريكى ، وكان تدخله فى مداولات المجلس والمؤتمر محددا بصورة واسعة بأعداد وتهيئة أعمال السكرتارية .

وكثيرا مايعهد فى الأمم المتحدة الى السكرتير العام ببحث بل وتنفيذ قرارات مجلس الأمن والجمعية العامة ذات الطابع السياسى الى درجة كبيرة .

وعلى عكس ذلك فإن تحقيقات جمع الحقائق فى منظمة الدول الأمريكية لتمكين مجلس المنظمة من العمل كجهاز مشاورات مؤقتة — كان يقوم بها بلا تغيير لجان مكونة من أعضاء المجلس نفسه بدلا من الاضطلاع بها عن طريق السكرتارية العامة .

وليس التقرير السنوى للسكرتير العام للأمم المتحدة مجرد عرض فعلى لعمل تم خلال العام السابق محسب ، بل يستخدم أيضا بوساطة السكرتير العام كوسيلة للتعبير عن آرائه فى المسائل السياسية الهامة المتعلقة أطم المنظمة . وفى السنوات القليلة الاولى التالية على انجاز ميثاق بوجوتا فكر السكرتير العام لمنظمة الدول الأمريكية أيضا فى استخدام تقريره السنوى كوسيلة للتعليق على المسائل الجارية .

وكان رد الفعل فى المجلس على أية حال غير راض جدا ، حتى لقد أوقفت التجربة ، وأصبحت التقارير السنوية منذ ذلك

الوقت مقصورة على الرد الفعلى فقط . ومنذ ذلك الحين لم يتوافر
لأى سكرتير عام التهور الذى يمكنه من التعبير عن رايه ، الا فى
عبارات عامة واهية فى أية مسألة ذات أهمية لنصف الكرة .

ومن الشواهد الغريبة أنه خلال العقد الماضى عندما كان
انتاح منظمة الدول الامريكية قليلا ، وفى الوقت الذى كانت مكانتها
فى عملية انتقاص مستمرة ، كان حجم سكرتاريتها وتكاليف عملها
متزايدىن طوال الوقت . ويعتبر قانون باركنسون ثابت الدلالة
بطريقة بارزة على البيروقراطية فى منظمة الدول الامريكية .
ولقد ادخل ميثاق المنظمة ضمن اطاره وخلق بناء محكما من
الاجهزة والاجهزة الفرعية ، ومن الوكالات الدائمة ، والوكالات
الخاصة والمنظمات والمجالس والهيئات واللجان الخاصة — ولها
جميعها هيئات ادارتها من الممثلين الحكوميين الرسميين كما أن لها
كلها سكرتارياتها .

والتركيب معقد جدا حتى ان كثيرا من الحكومات وعددا ليس
قليلا من أولئك المسئولين مباشرة عن ادارته لا يالفون تشعبه
أو العلاقات المتبادلة بين أجزائه المختلفة واعتماد بعضها على
بعضها الآخر .

وفى الاعوام التى انقضت منذ توقيع الميثاق ، قام قليل من
هذه الاجهزة بعمله بالطريقة المنتظرة وكما يحدث بصورة ليست
نادرة فى ظل هذه الظروف أن تنشأ وسائل جديدة لبحث سبب
الفشل واقتراح الاجراءات العلاجية التى تبدو ضرورية .

والحالات الدالة على ذلك هى لجنة الممثلين الرئاسية المعينة
عام ١٩٥٦ على اثر اجتماع رؤساء الجمهوريات الامريكية فى بناما،
ولجنة الواحد والعشرين المعينة فى سبتمبر عام ١٩٥٨ لدراسة
« صياغة اجراءات اضافية للتعاون الاقتصادى » . وليس هناك

ما يبين أن الاقتراحات الصادرة عن هذه الجماعات قد حلت اية مشكلات أساسية . وما تعكسه فعلا هو عدم الرضا بالوضع الراهن . وقد قدمت أيضا مبررا لكى تضيف الى البناء الشلخ القائم مما نتج عنه وجود زيادة ثابتة مستمرة فى تكاليف عمليات كل وكالة من وكالات المنظمة .

إن البروقراطية نتمتع بقدرة غير عادية على النمو حتى فى ظل الظروف المعاكسة . فكل اجتماع وكل لجنة وكل مؤتمر يستخدم ، رغم أن نتائجها إنما هى تكرار فقط للتوصيات السابقة كمبرر لزيادة مالية إضافية . وسرعان ما تصبح البروقراطية عند البروقراطى غاية فى ذاتها . فحجم المؤسسة هو مقياس القيمة الوحيد ، وليس ماتفعله أو كيف يتم انجازه اقتصاديا .

والبروقراطية مثلها مثل التضخم تاكل نفسها ، وهى تتقدم بمعدل سرعة ثابت ، حتى لا يصبح فى استطاعتها تمالك نفسها أو الى أن يرفض الذين ينتظرون منهم تمويلها أن يمنحوها عونا إضافيا .

وقد تعرضت منظمة الدول الامريكية خلال السنوات العشر الماضية لنمو غير عادى فى حجم وتكاليف العمليات . وكان التضخم بالغ التطرف هنا ، مثلما كان فى الاقتصاديات الوطنية لبعض الدول الاعضاء .

وقد حدث هذا النمو بالخاص فى ميزانية الاتحاد الأمريكى ، عكسا القوة الجاذبة التى كانت ناجحة خلال العقد الماضى ، مما أدى الى مركزية فى السكرتارية العامة فى واشنطن بنسبة متزايدة باستمرار فى كل عمليات المنظمة .

وكانت عملية المركزية والبروقراطية هذه كبيرة جدا حتى

أنها خلقت انطبعا في كثير من الازدهان بأن المنظمة بأكملها مقرها في واشنطن .

والواقع أن المنظمة ليس لها مقر دائم ، فهي مستقرة في كل دولة من الاحدى والعشرين ، حيث تتم مباشرة أى جزء من عملها . ولكن عندما يدار أو يوجه ٩٠ ٪ أو مايزيد من نشاطها من مكان واحد وتصرف أيضا قدرا مساويا من اعتماداتها فإن الادعاء بأن مقر المنظمة الدائم في واشنطن أيضا يكون مفهوما برغم أنه قد يكون خاطئا .

وفي السنة المالية السابقة على توقيع الميثاق ، كانت ميزانية الاتحاد الأمريكى ٨٥٠ ألف دولار فقط ، وبلغ عدد موظفيها ١٧١ . مستخدما ومن الواضح أن ميزانية ما قبل الميثاق كانت منخفضة جدا ، وفي أول سنة بعده وصل الرقم الى ما يزيد قليلا عن مليونى دولار . ومنذ ذلك لم يكن النمو ثابتا فحسب بل كان يتقدم بمعدل سرعة ثابت . وقد استلزم الامر خمس سنوات (١٩٤٩ الى ١٩٥٤) كي تزيد ميزانية الاتحاد الأمريكى من مليونى دولار الى ثلاثة ملايين وثلاث سنوات (١٩٥٤ — ١٩٥٧) لتقفز من ثلاثة ملايين دولار الى أربعة ملايين دولار ، وستين فقط (١٩٥٧ — ١٩٥٩) كي ترتفع من أربعة ملايين دولار الى خمسة ملايين وستمئة ألف دولار ، وفي خلال العامين من ١٩٥٩ الى ١٩٦١ زادت الميزانية ما يقرب من ثلاثة ملايين دولار ، وفي السنة المالية ١٩٦١ — ١٩٦٢ أضيف مليون ونصف المليون ووصل المجموع الى أقل من عشرة ملايين دولار بقليل .

وخلال فترة الاثنى عشر عاما هذه ارتفع عدد موظفى الاتحاد الأمريكى من ١٧١ قبل بوجوتا الى ٥٥٣ في بداية عام ١٩٦١ بالإضافة الى عدد غير محدود غيرهم يستخدمون بعقد أو على أساس آخر مؤقت .

وبرغم أن ميزانية كل الوكالات الامريكية فى السنوات السابقة على الميثاق كانت منخفضة فانها كانت الفترة التى قدم فيها النظام الاقليمى الامريكى اعظم مساهمة فى تدعيم العلاقات بين الجمهوريات الامريكية . ولم تكن وحدة الجمهوريات الامريكية وتضامنها اقوى قبل تلك الفترة او بعدها مطلقا . ومن المهم بالمثل أنه فى المجال الذى انجزت فيه المنظمة الكثير خلال الاعوام الاخيرة قامت بذلك بأدنى حد من التكاليف والموظفين . ومن الواضح أن النجاح والعمل العظيم لا يمكن أن يقاس بالدولارات والسنينات .

ان النمو البيروقراطى والميزانية المتزايدة بثبات خطران يجب ان تتيقظ لهما باستمرار ادارة قديرة ، ومجلس مسئول مكلف بالمراقبة .

وبذلك الخيال وتلك البصيرة اللذين يتميز بهما أول سكرتير عام للمنظمة البرتوليراس كامارجو، أدرك هذه الاخطار وحذر اياها فى أول تقرير سنوى له :

« مالم تثبت منظمة الدول الامريكية أنها قادرة واقتصادية وتحمل المسؤولية فى المواقف ، حتى لاتتم على نمط اعتباطى وعلى أساس من إلتجالات العرضية ، كما حدث فى الماضى مع كيئات مماثلة ، فسيأتى اليوم الذى تجد فيه الحكومات الواقعة تحت ضغط وكالات التعاون الدولى الكثيرة نفسها غير قادرة على مواجهة التزاماتها المالية بسهولة ، وسوف تفكر فى تخفيضات جسيمة » .

الولايات المتحدة الأمريكية ومنظمة الدول الأمريكية

فى التحليل النهائى ينبغى أن تاتى الزعامة من الحكومات :
فمنظمة الدول الامريكية مؤسسة حكومية ونعرض مرة أخرى مانكره
أول سكرتير عام « البرتوليراس كلارجو » حيث قال : « أن المنظمة
هى ماتريده الحكومات الاعضاء أن يكون ، فالحكومات هى المنظمة
وبالأخص فى حالتنا حيث أن لكل عضو صوتا مساويا فى الهيئات
التي تصنع السياسة »

ويستطيع المجلس اذا شاء أن يمارس زعامة كبيرة فهو
الاداة التي تعبر الحكومات بها عن آرائها بخصوص المنظمة والتي
يمكن عن طريقها اعلان الآراء الجماعية لاتحاد الدول الامريكية
بطريقة حسنة الى الحكومات .

ولكن السلطة النهائية فى أيدي الحكومات ويثول هذا الالتزام
بالزعامة الى كل عضو كبير أو صغير فتاريخ الحركة الامريكية حافل
بالمساهمات التي قدمتها الدول الاعضاء فى المنظمة . وقد ظهرت

المعونات الجماعية لاعضاء أمريكا اللاتينية فى أكثر من مناسبة .
مقبول وأدخل مبدأ عدم التدخل فى القانون الدولى لنصف الكرة
الغربى وأدخل المادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة التى تعترف بحق
الدفاع الفردى والجماعى عن النفس تقفان كروافد لمصلحة اقليمية
وتضامن نصف الكرة الغربى .

ولكن المسئولية الاصلية فى صيانة وبناء النظام الاقليمى
الامريكى تثول الى الولايات المتحدة . ولا ينعكس هذا بأية حال على
الاعضاء الاخرين وبالطريقة التى ينتظر بها العالم الغربى عادة من
الولايات المتحدة المبادأة والتوجيه ، فانه ينتظر منها أيضا فى
نصف الكرة الغربى أن تهده الطريق وتوضح الاتجاه الذى يتعين
على المنظمة الاقليمية اتباعه فليست المشكلة هى زعامة الولايات
المتحدة ، ولكنها فى الطريقة التى تمارس بها هذه الزعامة .

ويثول الالتزام بالزعامة الى الولايات المتحدة لا لأننا نستطيع
تقديم أعظم مساهمة فحسب بل لأننا أكثر تعرضا للخطر أيضا
وبرغم أن النظام الاقليمى طريق واحد فقط تسير فيه العلاقات
الدولية فى نصف الكرة الغربى ، فقد استخدم فى الماضى كوسيلة
تافهة فى تنفيذ أهداف السياسة الخارجية لكل الدول الاعضاء
وفيهما الولايات المتحدة .

وكنا نحن الذين تعهدنا بالرعاية أول مؤتمر عام للدول
الامريكية سجل بداية حركة الوحدة الامريكية عام ١٨٩٠ — وكنا
نحن دائما أقوى مناضليها وكان مصر حركة الوحدة الامريكية يدور
دائما حول الولايات المتحدة وعلاقاتها بالجمهوريات الامريكية
الاخرى ، وعندما كانت هذه العلاقات ناجحة كانت الوحدة الامريكية
تنجح أيضا . وعندما كانت هذه العلاقات تسوء كانت حركة الوحدة
الامريكية يصيبها الأذى ..

والعلاقة المتقلبة بين النظام الاقليمى الامريكى والعلاقات بين

الولايات المتحدة وأمريكا اللاتينية ظاهرة بصورة مسترعية للنظر في مقارنة حظهما خلال العقود الخمسة الأولى من القرن العشرين .

فخلال الفترة من ١٩٠٠ الى ١٩٢٠ تعرضت علاقات الولايات المتحدة مع أمريكا اللاتينية للتأخر والتدهور ، فقد تميزت بملحق تيودور روزفلت لمبدأ مونرو وهو الذى انتحلنا بمقتضاه دور الوصي بتجربته الملازمة فى التدخل المنفرد للمحافظة على النظام والاستقرار وبسياسة ويلسون القائمة على الاعتراف « القانونى » بدلا من الاعتراف الفعلى بالحكومات الجديدة وممارسة « دبلوماسية الدولار » التى فكرنا بمقتضاها فى السيطرة على السياسات المالية للحكومات الأخرى واستخدام رأس المال الأمريكى كأداة للسياسة الخارجية ، واتجه رد الفعل فى أمريكا اللاتينية ازاء هذه السياسات والأعمال الى أن يصبح أكثر خطورة وصراحة ، ومن الحتم أنه كان لهذا اثر على النظام الإقليمى الأمريكى ، وظهر هذا لأول مرة على نطاق ضيق فى مؤتمر الاتحاد الأمريكى الخامس فى سنتياجو عام ١٩٢٣ وبلغ التنديد ذروته فى عام ١٩٢٨ فى المؤتمر السادس فى هافانا فى مناقشة دارت حول مبدأ أنه « لا يحق لاية دولة التدخل فى الشؤون الداخلية أو الخارجية لدولة أخرى » وكانت القضية خلافا بين الولايات المتحدة من جهة وأقطار أمريكا اللاتينية من جهة أخرى ، ولكن كان من رأى عدد غير قليل من المعلقين أن مؤتمر هافانا علامة على نهاية حركة الوحدة الأمريكية ذاتها .

والواقع أنه سجل بداية جديدة لأنه أدى الى أن نعيد الولايات المتحدة بحث سياستها فى أمريكا اللاتينية ، ونتيجة لذلك حذف ملحق روزفلت من مبدأ مونرو وعادت لذلك المبدأ الوطنى مبادئه الأساسية الأصلية وتم التخلّى عن ممارسة التدخل وعادت سياستها فى الاعتراف الى ميعادها التقليدى فى السيطرة الفعلية ، وفى

النهابة أعلنت سياسة حق الجوار بوساطة فرانكلين د روزفلت .
ولم تتحسن علاقات الولايات المتحدة بأمريكا اللاتينية فحسب
نتيجة هذه التغيرات ، بل تحولت الى حركة الوحدة الامريكية ونظام
العلاقات الامريكية كله وأعيدت اليها الحياة من جديد .

ولم تكن العلاقات بين الدول الامريكية أكثر استقرارا من قبل
وفى الوقت الذى دخلنا فيه الحرب العالمية الثانية كانت الوحدة
والانضمام بين الجمهوريات الامريكية قد وصلت الى أعلى مستوى
فى التاريخ . واستمرت هذه العاطفة بعد سنوات الحرب وبلغت
ذروتها فى توقيع معاهدة المعونة المشتركة فى ريودى جانيرو عام
١٩٤٧ ، وميثاق منظمة الدول الامريكية فى بوجوتا عام ١٩٤٨ .

ونحن اليوم فى مرحلة يمكن مقارنتها بمرحلة عام ١٩٢٨ من
ناحية علاقتنا مع أمريكا اللاتينية وحالة النظام الاقليمى الامريكى ،
وتجد دار جدل كبير فى الحملة السياسية عام ١٩٦٠ بخصوص
احتمال أن المركز الدولى للولايات المتحدة مرتفع كل الوقت أو
منخفض كل الوقت . ولا يمكن أن يكون هناك شك فى ذهن
أى انسان فى أن علاقتنا مع أمريكا اللاتينية ليست الآن كما كانت
عام ١٩٤٨ ، وبهذا التأخر حدث تدهور مطابق فى تأثير النظام
الاقليمى الامريكى ، ولا تقوم منظمة الدول الامريكية بحسب تنظيمها
وعملها الآن بالواجبات الملقاة على عاتقها ، ولا تحقق الاغراض
التي أنشئت من أجلها . وكما استخلص مؤلف بحث جديد أعد
للجنة العلاقات الخارجية بمجلس الشيوخ « تستطيع منظمة الدول
الامريكية أن تذوى اذا استمرت فى الفشل فى تحقيق الامانى
العظيمة لأعضائها » .

ويعتمد امكان تصحيح هذا الوضع على نوع الزعامة التى
تستطيع الولايات المتحدة تقديمها . ولا تستطيع أية امة تتظاهر

بموقف الزعامة أن تهمل طويلا مسئولياتها بدون أن تضعف موقفها وأن تقلل من أهمية المنظمة التي تقودها .

ويمكن التعبير عن الزعامة بطرق كثيرة وهي لاتتضمن السيطرة اطلاقا « فتكتيكات » مثل تهديدات نيكيتا خروشوف باطلاق الصواريخ ليس لها وزن بين أمم نصف الكرة الغربى حيث تجاوزت ذلك الاسلوب منذ نصف قرن تقريبا بالتخلى عن سياسة « العصا الغليظة » وقبل مبدأ عدم التدخل .

ويمكن ممارسة الزعامة بصورة محدودة أو واسعة وتوجيهها الى مسائل ذات أهمية خاصة لنا أو مجابهة كل مشكلة تكون ذات أهمية لايةدولة عضو ، ويمكن توضيحها بصورة اشد تأثرا بالتصرف فى كل ناحية كعضو فى الاتحاد الأمريكى عضو من واحد وعشرين عضوا مستعد للاعتراف بوضع ووجهة نظر كل عضو آخر فى الاتحاد . ومستعد للاهتمام بمشكلات الآخرين بقدر ما ننتظر منهم أن يهتموا بمشكلاتنا .

وتكشف الزعامة عن نفسها فى المسائل الصغرى مثلما تكشف عن نفسها فى المسائل الكبرى ، فلا ينبغى علينا مثلا التمسك بأن يحل أمريكى محل أمريكى آخر فى منصب أمريكى عندما تكون هذه الخلافة مناقضة لروح الميثاق وضد نظم المجلس السريجة مثلما حدث عام ١٩٥٨ عندما أصبح منصب السكرتير العام المساعد شاغرا .

ولا ينبغى علينا كذلك التمسك بأن يكون مقر وكالة الدول الامريكية فى واشنطنجتون بعد أن وافقت أغلبية الدول الاعضاء على أن يكون مقرها فى مكان آخر كما فعلنا عام ١٩٥٩ عندما اقيم بنك التنمية للدول الامريكية فى واشنطنجتون بدلا من كاراكاس ويجب ألا نتطرف فى معارضة انتخاب ممثل لرياسة وكالة

أمريكية لجرد أننا لا نميل الى حكومة بلده ، كما فعلنا فى عام ١٩٦٠ لنزع كوبي أن يكون رئيسا للمجلس الاقتصادى والاجتماعى وهو منصب كان يستحقه نتيجة لسابقة مقررة كما كان ذاكفاية جدا لثقله .

ومن الغريب جدا ان الممثل المشار اليه كان معارضا لسياسات فيدل كاسترو قدر معارضتنا لها كما انضج من استقالته اللاحقة من خدمة الخارجية الكوبية .

ان أحداثا مثل هذه لاطورة لها فى ذاتها ، فالمسائل التى تتضمنها غير هامة ، ولكن اثرها المتراكم ليس طفيفا على كسل عمليات المنظمة وفى التأثير على موقف الدول الاخرى تجاهنا وتجاه المنظمة .

وخلال العقد الماضى كان اهتمام الولايات المتحدة بالمنظمة الاقليمية الامريكية مقصورا بدرجة كبيرة على ملامحها السياسية، تلك الملامح المتعلقة بالسلام والأمن ، ومن المفهوم أن هذا ينبغى أن يكون الاهتمام الاساسى ، والواقع انه اقترح ذات مرة أن يقتصر نشاط المنظمة على هذه الناحية ، وأن تترك المشكلات الاخرى لمعالجتها بوسائل أخرى من المحادثات الدولية .

ولكن هذا لا يمكن أن يكون ، فالأمن ليس ظرفا مطلقا ، وسرعان ما يضعف وضعه مالم يعزز بأعمال ايجابية فى مجالات أخرى ، وينبغى أن يتقدم الوحدة بين الدول على طول كل الجهات، وبهذه الطريقة فقط يمكن تدعيم صورة الأمن وجعلها أكثر أمنا أيضا .

وبسبب الفشل فى التقدم فى جهات أخرى ثارت شكوك وهواجس فيما يتعلق بمظاهر الأمن فى نظام نصف الكرة الغربى، ولا يكفى أن يضمن الالتزام بالأمن الجماعى والمعونة المشتركة

فى معاهدة او أن يصدق على هذه المعاهدة من جانب الاحدى والعشرين حكومة الاعضاء فى منظمة الدول الامريكية فان مبادئ المعاهدة كان ينبغى ان تواجه اختبار الحرب العالمية الثانية .

والسؤال الذى يجب أن نوجهه لانفسنا هو : ما مدى ضمان ودقة استقرار هذه الصورة من المعونة المشتركة فى الوقت الحاضر ؟ هل تواجه الاختبار اليوم كما فعلت فى عام ١٩٤٢ ؟ أن تجربة عام ١٩٦٠ عندما انعقد اجتماع مشاورات وزراء الخارجية الامريكية السابع فى سان جوزيه بكوستاريكا ليست مطمئنة جدا فى هذا الصدد ، فبمقارنته بالموقف الذى اتخذته الجمهوريات الامريكية فى عام ١٩٥٤ يبدو أن القرار الذى تم الوصول اليه فى سان جوزيه عام ١٩٦٠ يمثل اضعافا لمبدأ الامن الجماعى .

وفى عام ١٩٥٤ أعلنت الجمهوريات الامريكية فى المؤتمر الامريكى العاشر المنعقد فى كراكاس أن السيطرة على الانظمة السياسية لاية دولة امريكية من جانب الحركة الشيوعية الدولية تشكل تهديدا لسيادة الدول الامريكية واستقلالها السياسى وهو يستلزم عقد اجتماع لوزراء الخارجية للنظر فى اتخاذ اجراء مناسب طبقا للمعاهدات القائمة ، ومع ذلك ففى عام ١٩٦٠ وأمام ما اعتبرناه تهديدا مباشرا واجليا من الحركة الشيوعية الدولية وسيطرتها على الانظمة السياسية فى دولة امريكية كان أبعد مدى استعد وزراء الخارجية الامريكية للذهاب اليه فى سان جوزيه انها هو اتخاذ قرار بادانة التدخل ولكنهم لم يكونوا مستعدين لاتخاذ أى اجراء لمواجهة الخطر .

وقد أوضح الرئيس كيندى فى أول بيان له عن رسالة الاتحاد أن أحد الاهداف الاولى لسياسته « أن يعمل مندوبوه فى منظمة الدول الامريكية مع مندوبى الاعضاء الاخرى على تقوية

هذه الهيئة باعتبارها أداة للمحافظة على السلام ومنع السيطرة الخارجية فى أى مكان فى نصف الكرة الغربى .

وينبغى تقوية الوظائف السياسية لمنظمة الدول الامريكية فى المحافظة على السلام والأمن فى الاسس التى يقوم عليها البناء بأكمله . فإذا فشلت فى هذا المجال فشلت المنظمة نفسها .

وانجح الطرق لتقوية ملامح المنظمة الإقليمية السياسية هى تقوية أوجه نشاطها فى مجالات الجهود الامريكية الاخرى . ومهما يكن من أمر مصلحتنا الاساسية فان الدول الاعضاء الاخرى لها مصالحها ، وأعظم المشكلات التى تواجهها أهمية منذ الحرب العالمية الثانية هى مشكلات التنمية الاقتصادية والاصلاح الاجتماعى . وينبغى علينا احترام وجهة النظر هذه ، كما ينبغى علينا الاشتراك فى اشباع الرغبة والتصميم على ايجاد حلول لهذه المشكلات . الملحة .

والواقع أن منظمة الدول الامريكية لم تفعل فى هذا المجال شيئا . فهى اليوم فى الوضع نفسه من ناحية نظر مشكلات القارة الاقتصادية والاجتماعية ذلك الوضع الذى كانت فيه منذ اثنى عشر عاما .

ويتوقف احتمال أنها ستفعل أكثر من ذلك بصورة كبيرة على الولايات المتحدة وعلى الموقف المستعدة لاتخاذها ، وعلى السياسات الراغبة فى اتباعها ومدى استعدادها لاستخدام تسهيلات المنظمة . الجماعية فى معالجة مشكلات الدول الاعضاء الاخرى الاقتصادية . وتفضل الولايات المتحدة الامريكية لمعالجة المشكلات الاقتصادية معالجة ثنائية أمر مفهوم ، فهى تقدم مرونة أعظم فى المفاوضات . وبالنظر الى تنوع المشكلات التى تظهر فانه يمكن معالجة الكثير منها على أساس بلد بعد الآخر . ولكن فى الاهتمام بتقوية تلك الملامح

فى النظام الاقليمى الذى نهتم به اهتماما خاصا . . ينبغى علينا أن نحاول أن ندخل فى المنظمة الاجراءات ذات الطابع الاقتصادى والاجتماعى التى يهتم بها الاعضاء الآخرون اهتماما عظيما والتى تؤدى الى العلاج الجماعى .

وليس هناك سبب لضرورة اشتراك أهم أمريكا اللاتينية مع اقطار العالم الأخرى فى مسائل التعاون الاقتصادى أكثر من اشتراكها فى المسائل السياسية . وفى المجال السياسى نعتز ونشاركهم فى الاستقلال الذاتى الاقليمى فى معالجة المشكلات الاقتصادية ، وفى تقرير الاجراءات التى ينبغى اتخاذها للمحافظة على السلام ، وضمان الأمن فى القارة . وقد نجحنا فى عام ١٩٦٠ خاصة فى تأكيد هذه الصورة من الاستقلال الذاتى الاقليمى بدلا من الاعتماد على قوى من خارج القارة او على الأمم المتحدة .

وقد تردد هذا بالمثل بوسمطة الرئيس كيندى فى خطابه الافتتاحى عندما قال : اننا نعرض على الجمهوريات الشقيقة جنوب حدودنا تعهدا خاصا لنحول كلماتنا الطيبة الى افعال طيبة باقامة حلف جديد للتقدم لمساعدة الرجال الاحرار والحكومات الحرة على طرح أغلال الفقر ، ولكن أملنا أن هذه الثورة السلمية لا يمكن أن تصبح فريسة للقوة المعادية . ولنعرف كل جيراننا أننا سنشارك معهم فى دفع العدوان والطغيان فى أى مكان فى الأمريكتين ، ولنعرف كل دولة أخرى أن نصف الكرة الغربى قد عقد النية على أن يكون سيد نفسه .

وينبغى أن تمتد صورة الاستقلال الذاتى الاقليمى القوية الواضوح فى الميدان السياسى بالمثل الى الميدان الاقتصادى فالمشكلات الاقتصادية الأمريكية لا تقل عن المشكلات السياسية ، وينبغى مواجهتها ضمن اطار النظام الاقليمى الأمريكى وفى روح من وحدة الدول الأمريكية .

ان المعونة الاقتصادية والمساعدة الاقتصادية اصطلاحات كبيرة مباشرة عن طريق المنح والهبات وغيرها من الطغيان ومهما يكن الشكل الذى تتخذه العلاقات الاقتصادية فى اقسام أخرى من العالم فانه ليس الشكل الذى ينبغى اتخاذه فى أمريكا اللاتينية . فالتعاون الاقتصادى المنتشر بهذا الشكل وبذلك المضمون قد يلحق ضررا بليغا بالنظام الاقليمى الأمريكى .

وقد أعلن الأمريكيون اللاتينيون مرارا أنهم لايشدود المعونة بهذا المعنى من الاصطلاح ، وان مايشدونه وما يحق لهم انتظاره كاعضاء فى الاتحاد الأمريكى هو المراعاة الملائمة لمشكلاتهم والاشترك الكامل فى حلها وفقا للمبادئ التى اختيرت والتسهيلات التى تقررت فى المنظمة الاقليمية الأمريكية .

وعلى النقيض من المنح والهبات ، يهتم الأمريكيون اللاتينيون بالقروض لرفع تطورهم الاقتصادى . وقد تأخر قيام بنك التنمية للدول الأمريكية طويلا ولكنه مع ذلك مظهر سار للمشاركة الاقتصادية .

وينبغى أن تكون المزايا السيكلوجية الناشئة عن قيامه فى عظمة الفوائد المادية الناتجة عن عمله ولا يقل استقرار أسواق وأسعار السلع الأساسية أهمية عن القروض الخاصة بالأمن الاقتصادى لأمريكا اللاتينية . فتقديم معونة اقتصادية ومساعدة مالية لايفيد عندما تقوض أسس اقتصادياتها القائمة عن طريق تدهور الاسعار وهبوط الطلب على منتجات تصديرها الرئيسية .

وهنا قد يحسن بنا أن نسأل أنفسنا : هل نحن صالحون كما ينبغى لتحقيق هذا الاستقرار ؟

ونظرا لأهمية البن فى اقتصاد الكثير من أقطار أمريكا اللاتينية

فهل هناك أى سبب فى أننا لم نقبل مبرراتهم منذ عدة سنوات
وندخل فى اتفاقية أمريكية لتثبيت حصص استيراد البن الى الولايات
المتحدة . وكان لرفضنا أثر فى تنشيط انتاج سلعة مفرطة الانتاج
من قبل ، وهى نتيجة ليست فى المدى الطويل فى مصلحة الاقطار
المنتجة للبن فى افريقية ، كما أنها بالتأكيد ليست فى مصلحة اقطار
أمريكا اللاتينية . وربما كانت المفاوضات الاخيرة لعقد اتفاقية بين
الاقطار المنتجة للبن نفسها ناقصة ولكنها نادرا ما حلت المشكلة .

وبالمثل فى اتخاذ سياسات اقتصادية وطنية مثل فرض نظام
الحصص على الرصاص والزنك ، وتقييد واردات البترول وزيادة
التعريف الجبركية على واردات الصوف ، فكيف والى أى حد ينبغي
علينا أن نضع فى اعتبارنا ماقد يكون لمثل هذه الاجراءات من تأثير
على اقتصاديات الاعضاء الآخرين فى الاتحاد الأمريكى ؟ وهنا
مرة أخرى يمكن فى معالجتنا لمثل هذه المشكلات القيام بأكثر مما نم
باستخدام تسهيلات المنظمة الاقليمية .

ان تطور اجراءات المشاورات هو أحد الاعمال الكبرى للنظام
الامريكى ، وهى تجربة يجتمع بمقتضاها ممثلو الاقطار الكثيرة لنظر
المشكلات العاجلة ذات الأهمية المشتركة وقد وصل هذا الاجراء
الى أسى تعبیر له فى الميدان السياسى ، فى مجال السلام
والأمن .

ومن المؤكد تقريبا أن يأتى لاجراء التشاور الاقتصادى فى
الوقت المناسب . وقد يختلف شكله وطريقة عمله عن ذلك الشكل
وطريقة العمل التى ظهرت فى الميدان السياسى ، وقد تكون بدايته ،
كما فى المرحلة الاخيرة متواضعة ولكن حتى البداية المتواضعة التى
تتضمن فقط تبادل الآراء بدون ارتباطات ملزمة قد تكون نافعة إذ
سوف تمكن على الاقل الاطراف صاحبة الشأن من توضيح مواقفها

وستكشف التأثيرات على اقتصاديات جميع البلاد عن أى إجراء قد تفكر فيه أية واحدة منها .

ومما تحتاج اليه المنظمة الإقليمية الأمريكية فوق كل شيء آخر تغيير الموقف وبالأخص من جانب الولايات المتحدة الأمريكية فبنيك التنمية للدول الأمريكية وصندوق النقد الأمريكى للتقدم الاجتماعى المقترح أخيرا خطوتان فى الاتجاه الصحيح ، ولكن مالم يمكننا النظر الى علاقتنا بأمريكا اللاتينية نظرة صحيحة فسيكون الاختلاف ضئيلا فى النتيجة النهائية سواء خصصنا خمسة ملايين دولار أو خمسة بلايين أو الثلاثين بليوناً التى اقترحها فيدل كاسترو .

ان ضعف منظمة نصف الكرة الغربى فى معالجة مشكلات العقد الماضى إنما هو أصلا ضعف سيكولوجى . وهو ضعف يظهر فى عدم القدرة على أن يعيد الى المشكلات الاقتصادية الحالية الروح التى كانت قوية الموضوع فى خلال الثلاثينات والاربعينات عندما كانت الجمهوريات الأمريكية تعالج المشكلات السياسية الأساسية فى ذلك العهد ، كما يظهر عدم القدرة على النظر فى مشكلات تتجاوز المصالح الوطنية المباشرة التى تتضمنها وبتقدير مناسب للمصالح الشاملة للقارة بأكملها .

فقد فقدت فى كل مكان هذه الصفة الهامة وذلك العنصر الاساسى ، سواء كانت تسمى روح القومية الأمريكية أو روح الوحدة الأمريكية ، وسواء سميت سياسة حسن الجوار أو حسن الزمالة أو حلف التقدم فإن ذلك أمر ثانوى فهى ليست عاملا نشئاً عن اسم أو شعار ، أنها صفة تخرج من القلب .

وقد تحدث وزير الخارجية دين راسك فى شهادته أمام لجنة العلاقات الخارجية بمجلس الشيوخ على أثر تعيينه عن « الخفايا » فى علاقتنا مع أمريكا اللاتينية . وكان الرئيس فرانكلين د .

روزفلت يتمتع بقدرة غير عادية فى تقدير أهمية هذه الخفايا ، وكانت سياسة حسن الجوار ناجحة نجاحا كبيرا جدا لا بسبب ماتم عمله فحسب ، بل بسبب الطريقة والروح التى تم بها .

ان القدرة على مواجهة مشكلات نصف الكرة بالصورة العريضة لحاجات وأمانى القارة تنعكس فى اقتراح حركة وحدة أمريكا الذى قدمه الرئيس جوسيلنيو. كيوبتشيك رئيس جمهورية البرازيل السابق ، وهى تتردد أيضا فى اقتراح المحافظ نلسون روكفلر باقامة اتحاد اقتصادى للقارة الأمريكية . ان حركة وحدة أمريكا كما عبر عنها الرئيس كيوبتشيك تقوم على « إعادة التقدير الشامل لهذه الوحدة الأمريكية فى كل صورها ومضمونها » . واقتراح نلسون روكفلر — وهو صادر عن شخص توافرت لديه تجربة واسعة فى ميدان العلاقات الأمريكية — اقتراح هام لأنه يمثل اعترافا من جانب زعيم سياسي فى بلدنا بأن المشكلات الاقتصادية ، ليست أقل من المشكلات السياسية وينبغى معالجتها من وجهة نظر القارة بأسرها : أمريكا اللاتينية والولايات المتحدة حتى كندا أيضا .

ويمكن استخلاص تشجيع غير قليل فيما يتعلق بمستقبل علاقاتنا بأمريكا اللاتينية وبالنظام الإقليمى الأمريكى عموما من الخطوات الاستهلاكية التى اتخذها الرئيس كنيدي فى أوائل إدارته فتعهد لجمهوريات أمريكا اللاتينية فى أول بيان له عن رسالة الاتحاد الخاصة بأنه مهد « حلف جديد للتقدم » وطلبه الذى تبع ذلك بأن يخصص الكونجرس خمسمائة مليون دولار لصندوق التقدم الاجتماعى ، بيشران بعهد جديد فى العلاقات بين الدول الأمريكية . ولا يقل أهمية عن الاقتراح نفسه التغير الذى يعكسه فى موقف الولايات المتحدة تجاه الدول الأخرى فى نصف الكرة ، ولأول مرة فى خلال أكثر من عقد ونصف العقد نبدو مستعدين لمعالجة

المشكلات القارية داخل الاطار القارى وبروح واسعة من التعاون والمشاركة الامريكية .

ان العمل الذى ينشد الصندوق تحقيقه عمل هائل ويتوقف نجاحه على الجهود المشتركة لكل الاقطار والوكالات الوطنية والدولية العمة والخاصة . ولن ينم بين عشية وضحاها ويكشف برنامج السنوات العشر الذى تتصوره رسالة عن تقرير جسامته العمل الذى يجب انجازه ويستطيع برنامج قوى التصدير منفذا بكفائية أن يحقق الكثير فى عشر سنوات ، ولكن لن يمكن مع ذلك تحقيق كل الاغراض .

ان اعتماد خمسمائة مليون جنيه للتقدم الاجتماعى جانب واحد من مشكلة اكبر . ولن يكفى اصلاح الاراضى والاصلاحات فى التعليم والصحة والاسكان وحدها . وعلى العكس ، فما لم تكن مصحوبة بإجراءات صحيحة فى مجالات أخرى فان هذه الاصلاحات قد تستخدم فقط لزيادة التبرم والضغط المنتشرين جدا الآن فى أرجاء أمريكا اللاتينية .

ولا يمكن تجميع النشاطات الامريكية فى اقسام محكمة منفصلة ، وكما كان من الخطأ فرض تركيز على الملامح السياسية للنظام فى خلال الخمسينات فسيكون من الخطأ أيضا الافراط فى تأكيد الملامح الاجتماعية على حساب الملامح الاقتصادية فى الستينات .

واذا اراد النظام الامريكى ان ينجح فانه ينبغى عليه أن يتقدم فى جميع المستويات ، وينبغى أن يوازى التطور الاقتصادى الاصلاح الاجتماعى . والاصلاح الاجتماعى لاحق للتقدم الاقتصادى . ولا يمكن قطعا تأخير التطور الاقتصادى ، وينبغى أن يتقدم الاثنان على الأقل فى آن واحد .

والسؤال الذى يتحتم توجيهه هو : ما الذى تستعد الولايات

خاصة لعمله للمساعدة في حل المشكلات الاقتصادية لجيراننا
الامريكيين اللاتينيين ؟ والى أى مدى نحن مستعدون لمساعدتهم فى
استقرار اسواق وأسعار سلعهم الأساسية ؟ هل نحن مستعدون
للاشتراك فى مشاورات معهم كلما كان ينتظر من القرارات الوطنية
أن يكون لها انعكاسات على اقتصادياتهم مثل تغيرات التعريف
وفرض حصص الاستيراد ؟ هل نحن مستعدون لتعديل موقفنا تجاه
اشتراك الدولة فى مجالات معينة من التطور الاقتصادى والتى
تمسكنا طويلا بضرورة ابقائها للمشروعات الخاصة ؟

ستكون الاجابة عن هذه الأسئلة فى التحليل النهائى ، اختبارا
لتغير الموقف مثل أى شيء قد يضطلع به فى الانتفاع بالارض
والتعليم والصحة والاسكان .

ولا يمكن أن يكون التعاون الأمريكى طريقا ذا اتجاه واحد ،
فالغیر فى موقف الولايات المتحدة تجاه المشكلات الاقتصادية
والاجتماعية الأساسية فى القارة ينبغى أن يلقى مشاركة من جانب
الأعضاء الأمريكيين اللاتينيين فى الاتحاد الأمريكى .

وينبغى على زعماء أمريكا اللاتينية المسئولين ، وهؤلاء الذين
سيطروا تقليديا على الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية فى
تلك الاقطار ، أن يغربوا تفكيرهم وموقفهم تجاه الجماهير المحرومة ،
ولن يتحقق هذا التغير فى الفكر والعمل بسهولة ، ولن يحدث
تلقايا بل وعلى العكس سوف يصطدم بمعارضة كبيرة حقا من كثير
من الذين سيطلب منهم التخلّى عن شيء مما يعتبرونه من حقوقهم ،
ولا ينبغى جعلهم يدركون التزاماتهم تجاه شعب بلادهم فحسب ،
بل يجب دفع كل قطر على بحث مشكلة التطور الاقتصادى
والاجتماعى لا من زاوية المصلحة الخاصة الوطنية الضيقة وحدها ،
ولكن من النظرة التى هى أوسع للرءاء المشترك لاتحاد الدول
الامريكية .

ان اى برنامج لن يكون أكثر فاعلية من الوسائل المطلوب انجازه عن طريقها . وتخصيص بنك التنمية للدول الامريكية ومنظمة الدول الامريكية كوسائل يتم عن طريقها كثير من البرنامج الاجتماعى له سماته المشجعة ، ولكنه يثير الشكوك والهواجس أيضا . فهو يهيئ الفرصة للقطاع الاقليمى الأمريكى لتبرير وجوده والاستعادة بعض مافقده من نفوذ فى الاعوام الاخيرة .

وعلى كل فان بنك التنمية للدول الامريكية لم يتعرض لاختبار بعد ولم تنضج قدرته على أن يؤدى دوره بعد . وقد كان سجل منظمة الدول الامريكية فى الاعوام الاخيرة سجل فشل مطرد ، وربما كان تخصيص ستة ملايين دولار لتقوية المجلس الاقتصادى والاجتماعى للدول الامريكية وسكرتاريته الفنية على اساس عملها الماضى ، تبريرا أكثر للاعتمادات المالية ، فبناء طبقة فوق طبقة على ادارة فنية وادارية قد اظهرت قليلا من القدرة فى الماضى على معالجة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية — ليس احسن دلالة على نجاح البرنامج فى المستقبل .

وينبغى على الدول الأعضاء بما فيها من الولايات المتحدة ومثيلها المسئولين عن سبر العمل فى المنظمة سيرا فعلا أن يكونوا مستعدين لاجراء التغييرات القانونية والوطنية التى تتطلبها أهمية العمل ، فستكون كارثة اذا فشل البرنامج الذى يبدو فى مستهله فى تحقيق احتمالاته المنتظرة نتيجة الاعتماد الى سكرتارية قديرة .

ومن الصعب فى ظل أحسن الظروف تنفيذ برنامج بهذه الجسامة وهذا التعقيد اللذين يتضمنهما برنامج « حلف التقدم » ويمكن تحقيق أقصى النتائج بالمشاركة المخلصة التى تقوم بها الدول الافراد ، ووجود روح قوية من الوحدة والتضامن القارى .

وفى الشهور الاخيرة من عام ١٩٦٠ ، وفى بداية عام ١٩٦١ بدا أن هذه العوامل كانت بسبيلها الى العودة ، ولكن فى منتصف

عام ١٩٦١ ، عندما اتخذت أول خطوة عملية لانجاز البرنامج بتخصيص الكونجرس لمبلغ خمسة ملايين دولار مبدئيا ، تغيرت دلائل المستقبل مرة أخرى ، اذ كان الوقت والظروف قد أصبحا غير مواتيين ، وكانت العلاقات الامريكية قد وصلت فينا بدا الى الحضيض سياسيا واقتصاديا واجتماعيا .

وكانت الولايات المتحدة بالأخص والقارة عموما تترنحان تحت وطأة الفشل الكوبي فى ابريل من ذلك العام ، وهى حادثة سوف نترك طابعها على المنظمة الاقليمية وتؤثر فى العلاقات الامريكية فى الاعوام المقبلة وقد ظهر أن المنظمة الاقليمية عاجزة عن العمل فى أخطر أزمة واجهتها ، فال مؤتمر الأمريكى الحادى عشر الذى حدد لاجتماعه فى كويتو بأكوادور شهر مايو ونأجل الى أجل غير مسمى بسبب الوضع الداخلى فى الاكوادور نفسها بالاضافة الى النزاع على الحدود مع بيرو والموقف الدولى غير الملائم عموما . . جعل للوقت غير ملائم لاجتماع « الجهاز الاعلى » فى منظمة الدول الامريكية . وقد قطعت العلاقات الدبلوماسية بين كثير من الحكومات الامريكية ، وفى قضية جمهورية الدومينيكان قطعت العلاقات الدبلوماسية بقرار جماعى ، وفى غيرها قطعت بلجاء منفرد .

وفى ضوء هذا الترابط فى الخلافات الايديولوجية والمنازعات الاقليمية وانقطاع العلاقات الدبلوماسية كانت ملاحظة وزير خارجية المكسيك بأن الموقف القائم يلحق بالضرورة ظلا على التضامن القارى تعبيرا عظيم الدلالة عما يساور النفوس .

ان الأزمة الكوبية وموقف الولايات المتحدة والجمهوريات الامريكية الاخرى تجاه المشكلة تؤكد مرة أخرى أهمية الثبات والاستمرار والاصرار على المبادئ الاساسية فى ادارة العلاقات الدولية ، فقد كانت هذه البلاد (الولايات المتحدة) كما كانت بلدان أمريكا اللاتينية متهمة من البداية بالتناقض وعدم الثبات فى مواجهة

المشكلة الكوبية ونذبذب طرق المواجهة ، يضاف الى ذلك الفشل فى التمسك بالمبادئ المستقرة واحترام الالتزامات السابق التسليم بها . وفى ظل هذه الظروف تكون الفوضى والاضطراب أمرا محتوما تقريبا .

وربما تعالج العلاقات فيما بين الدول الامريكية كما لوحظ سابقا على أساس متبادل أو مشترك عن طريق تسهيلات النظام الاقليمى الأمريكى الجماعية . وقد تكون العوامل « موجودة » فى موقف معين حتى تضمن استخدام أية وسيلة ، ولكن لا ينبغي استخدام الوسيلتين بلا تمييز والانتقال من احدهما الى الاخرى أو التردد بينهما ليس الا اضعافا لكليهما ، فليس من الممكن امتطاء جوادين فى الوقت نفسه .

وفى حالة كوبا كان ذلك لسوء الحظ هو ما شرع فيه : لقد كانت المسألة الكوبية موضوع عمل جماعى عن طريق منظمة الدول الامريكية ، وكانت موضع عمل منفرد من جانب الولايات المتحدة . وهكذا لم ينجح أيهما . وربما كان فشل احدهما نتيجة لفشل الآخر .

ان خيبة امل الولايات المتحدة لفشل المنظمة الاقليمية الامريكية فى معالجة الموقف الكوبى معالجة سديدة أمر مفهوم ، ولاقتناعا بتزايد النفوذ الشيوعى فى كوبا وفى ضوء الالتزام بتصريح كاركاس الصادر فى عام ١٩٥٤ بأن السيطرة على التنظيمات السياسية لدولة أمريكية من جانب الحركة الشيوعية الدولية تستلزم عملا جماعيا للنظر فى اتخاذ الاجراءات المناسبة — كان اجتماع وزراء الخارجية الامريكية للتشاور فى سان جوزيه فى أغسطس عام ١٩٦٠ مخيبا للآمال بصورة مؤسفة . وبدلا من القيام بالعمل أكد تصريح سان جوزيه فقط الخلافات بين الدول الاعضاء . وقد ساهم بالضرورة فى الشعور الذى ظهر ولا يزال يتزايد فى الولايات

المتحدة بأنه ينبغي البحث عن حل عن طريق إجراءات مباشرة من طرف واحد .

ومن الناحية الأخرى أكدت الخطوات الانفرادية التي كانت الولايات المتحدة تتخذها من وقت الى آخر في علاقاتها مع حكومة كاسترو ، رأى أمريكا اللاتينية بأن المشكلة كانت متبادلة ولم تكن صالحة للعمل القارى .

وقد أدى قطع العلاقات الدبلوماسية وفرض العقوبات الاقتصادية الى تقوية هذا الانطباع .

واخيرا فان الغزو الأمريكى الفاشل فى أبريل عام ١٩٦١ وانكشف مدى اشتراك الولايات المتحدة جعلانا عرضة للاتهام بالتدخل المنفرد . وفى بعض بلدان أمريكا اللاتينية اثار هذا الانتهاك لقاعدة من أعز قواعد النظام الاقليمى الأمريكى تهديدا أقوى اثرا من خطاب فيدل كاسترو فى عيد الاول من مايو عام ١٩٦١ الذى ذهب فيه الى أبعد من ذى قبل فى ادخال كوبا فى الفلك السوفيتى . وقد تصبح الحادثة الكوبية الخطيرة صورة تقليدية للعجز عن التصرف فى العلاقات الدولية كما ينبغي .

ان الثبات فضيلة يجب أن يمارسها الأمريكيون اللاتينيون : فعلى مسألة كوبا اتهم الأمريكيون اللاتينيون أيضا بعدم الرغبة فى اتباع المبادئ المقررة أو السرير وفقا للالتزامات المسلم بها من قبل كثيرا ما اثيرت السياسة والضرورة على القرارات أكثر من تأثير الاقتناع والمبدأ ، مما نتج عنه أن المشكلة الأساسية لم تكن لتفشل حتى ايجاد حل محسوب ، بل ان أساس نظام نصف الكرة أخذ يتقوض أيضا .

وقد أوجد تأثير الثورة الاجتماعية الكوبية على اذهان الشعب الأمريكى اللاتينى علامة تحذير فى موقف أكثر من حكومة أمريكية

لاتينية واحدة . وشجع اتجاهها للتقليل من أهمية خطر الشيوعية وتأکید مبدأ علم التدخل .

ولسوء الحظ أن الظروف المحيطة بمحاولة الغزو الفاشل استخدمت لتقوية رأى أنصار عدم التدخل والتقليل من إمكان العمل الجماعى .

وينبغى إعادة بحث التدخل وعدم التدخل ، والتدخل الجماعى ، وعدم التدخل المنفرد . وتأکید أمريكا اللاتينية على عدم التدخل. وتصميمها على صيانة هذا المبدأ الأساسى من مبادئ النظام الاقليمى للدول الأمريكية مفهوم ، ولكن ما فشل الامريكيون اللاتينيون فى التحقق منه ، أو ما تجاهلوه اتفاقا هو أن عدم التدخل المنفرد انما هو من طريق آخر تدخل جماعى كلما كان سلام القارة وأمنها مهددين . وقد نشأ كلا المبدأين فى الوقت نفسه تقريبا ، واتبع كلاهما طرعا مطابقة . وقد تردد مبدأ عدم التدخل المنفرد فى كل مؤتمر من مؤتمرات الدول الأمريكية تقريبا منذ قبوله لأول مرة فى عام ١٩٣٣ .

وبالمثل تكرر تأكيد مبدأ المسئولية الجماعية عن السلام والامن. القارى فى المؤتمرات المتتالية منذ أن تقرر لأول مرة فى عام ١٩٣٦ .

وترابط الاثنین وتشابكهما مسلم به فى ميثاق منظمة الدول الأمريكية : فالمادة ١٥ التى يستشهد بها مرارا والتى تنص على انه « ليس لاية دولة الحق فى التدخل المباشر أو غير المباشر لای سبب مهما كان فى الشؤون الداخلية أو الخارجية لدولة أخرى » . لها مقابل فى نص المادة ١٩ بأن التدخل الجماعى أو « الاجراءات المتحدة للمحافظة على السلام والامن وفقا للمعاهدات القائمة لا تشكل انتهاكا للمبدأ المقرر فى المادة ١٥ » .

والمعضلة التى تواجه الآن الجمهوريات الامريكية والمنظمة الاقليمية الامريكية هى كيفية التوفيق بين هذين المبدأين وتطبيقهما

عمليا . وهل يتوقف استثمار احترام أحدهما على فاعلية الآخر ؟ هل يجوز فشل مبدأ العمل الجماعي العودة الى العمل المنفرد ؟ ان الاجابة عن السؤال السابق واضحة فى موقف الخطورة الكافية . فلن تتردد أية أمة فى العمل عندما تقتنع بأن أمنها الوطنى فى خطر . فالمادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة ، وهى أساس معاهدة ريو دى جانيرو للأمن الجماعى تعترف بحق الدفاع الفردى والجماعى عن النفس ، فقتلون المحافظة على النفس أقوى من مبدأ عدم التدخل . وينبغى على الولايات المتحدة فى بحثها عن حل لهذه المعضلة أن تظهر تقديرا للأهمية التى يعلقها الأمريكيون اللاتينيون على مبدأ عدم التدخل . لانه بالنسبة لهم أعظم عمل حققه النظام الاقليمى الأمريكى ولا يرغبون فى وقوع شيء يضعفه أو يقوضه .

وينبغى على الأمريكيين اللاتينيين من جهتهم أن يضطلعوا بنصيبيهم فى المسئولية الجماعية عن الامن القارى وان يبدوا تقديرا لطبيعة الاخطار الدولية الحالية الخاصة .

وينبغى إعادة بحث التدخل وعدم التدخل فى ضوء التغيرات التى وقعت فى العقود الثلاثة منذ أن ووفق على المبدأ لأول مرة . كما ينبغى تطبيق الالتزام بالمسئولية الجماعية على كل تهديد لأمن القارة . وقد تركز فى الماضى على العدوان المباشر ، وينبغى أن يدرس الآن لتحديد كيفية امكان جعله يعالج التهديدات والاطار غير المباشرة التى تميز العلاقات الدولية اليوم . وقد تكن تصريح كاراكاس عام ١٩٥٤ باحتمال قيام هذه الاخطار ، ولكن لم تبتكر بعد وسائل العمل الجماعى الفعالة لمعالجتها .

وتثير مسألة عدم التدخل المنفرد المقابلة للمسئولية الجماعية ، معضلة من أخطر المعضلات التى واجهت الجمهوريات الأمريكية ومنظمة نصف الكرة الغربى من قبل . وربما يعنى الفشل فى حلها أيضا انه لن يكون هناك مبدأ عدم التدخل ولا مبدأ التدخل الجماعى.

ومن المؤكد أن التأثير على القطاع الاقليمي للدول الامريكية بعيد المدى .

ويؤكد الوضع الراهن للعلاقات بين الدول الامريكية مرة اخرى العلاقة المتبادلة بين السياسة والاقتصاد والموقف الذى وجه من قبل فى هذا البحث هو انه لو اتخذت من قبل اجراءات اقتصادية واجتماعية أكثر استنارة لمنعت كثيرا من المقاعب السياسية التى تواجه القارة اليوم ولو بدأ حلف النقدم قبل ذلك بعقد ولو كانت المزايا المتوقعة صدورها عنه قائمة خلال السنوات العشر الماضية لكان العقد الحالى أبهى كثيرا مما هو عليه الآن ، وربما كان قد منع الاضطرابات الاجتماعية التى وقعت فى بوليفيا وجواتيمالا والتى تهدد بالواقع اليوم فى أقطار أخرى . وحتى لولم يستطع منع ظهور كاسترو والانتفاضات التى تحدث فى كوبا. — لكانت روح الوحدة والتضامن بين الجمهوريات الامريكية عموما قوية بصورة تكفى تسهيل العمل الجماعى للتعامل مع كاسترو والكاستروية .

كل هذا بالطبع افتراضى ونظرى . ومع ذلك فمن سوء الحظ أن اجراءين من الاجراءات الهامة ذات الطبيعة الاقتصادية والاجتماعية . اتخذوا فى السنوات الأخيرة ، وكلنا نتيجة لاستدراك مافات لنتيجة لبعد النظر : فبئس التنمية للدول الامريكية الذى سعى اليه الاعضاء الامريكيون اللاتينيون فى الاتحاد الامريكى ، وافقت عليه الولايات المتحدة فقط بعد تجارب نائب الرئيس نيكسون المحزنة فى رحلته الى أمريكا الجنوبية عام ١٩٥٨ . وكان قرار بوجوتا — أساس حلف التقدم — مفهوما أصلا ويعتبر من جانب الكثير من الامريكيين اللاتينيين جواب الولايات المتحدة على التأثيرات القارية للكاستروية . وما أكثر ما تكون هذه الاجراءات مفيدة سياسيا واقتصاديا واجتماعيا أيضا اذا أدركت ببعد النظر بدلا من الاستدراك فذلك هو محك السياسة الرشيدة .

وفى منتصف عام ١٩٦١ ، وبينما القارة على وشك الشروع
فى برنامج التنمية الاقتصادية والاصلاح الاجتماعى الهائل المصور
فى حلف التقدم ، نجد أن أمريكا كلها فى الواقع فى أزمة . ومن
المفهوم أن هذا الاعلان الأمريكى سوف يفتقر بالشكوك فى البداية .

ومع ذلك فانه اذا كان لمنظمة الدول الامريكية مستقبل
فسوف يوجد فقط فى روح الحلف وفى التعهد الذى تضمنه أول
بيان للرئيس كينيدي عن رسالة الاتحاد . ولقد اقتبسناها فى بداية
هذا البحث ونكررها مرة أخرى فى نهائيه .

« الى الجمهوريات الشقيقة فى الجنوب ، لقد ارتبطنا بحلف
جديد للتقدم ، وهدفنا هو تحقيق حرية ورخاء أمريكا اللاتينية ،
وتحقيق درجة من التقدم الاقتصادى والاجتماعى لكل دولها ولكل
مواطنيها تتناسب مع معاوناتها التاريخية فى الثقافة والفكر
والحرية » .

ويعتمد بقاء الوحدة الامريكية ومستقبل منظمة الدول الامريكية
تماما على انجاز هذا التعهد انجازا فعلا .

فهرس

تمهيد ٣

الفصل الاول

الازمة الحالية ٥

الفصل الثانى

الاصول والاسس التى تقوم عليها اقليمية

نصف الكرة الغربى ١٥

الفصل الثالث

مراحل بارزة فى تاريخ الحركة الاقليمية

الامريكية ٢٩

الفصل الرابع

من واشتجتون الى بوجوتا ٤٥

الفصل الخامس

منظمة الدول الامريكية منذ بوجوتا ٧٥

الفصل السادس

منظمة الدول الامريكية فى الوقت الحاضر ١٠٣

الفصل السابع

الولايات المتحدة الامريكية ومنظمة الدول

الامريكية ١٢٣

هيئة قناة السويس

السفن العابرة لأول مرة خلال شهر مارس عام ١٩٦٣

بلغ عدد السفن التى عبرت القناة لأول مرة خلال مارس الحالى ٥٦ سفينة منها ٤٣ سفينة عبرت القناة من الشمال و ١٣ من الجنوب الى الشمال .

ومن بين تلك السفن ١٢ ناقلة تزيد الحمولة الكلية منها على ٢٠٠٠٠ طن وهى موضحة بالكشف التالى :

اسم السفينة	العلم	الحمولة الكلية طن	حمولة البضائع طن	اتجاه العبور
أوسيل (ناقلة)	انجليزى	٣٢٨٩٠	فارغة	شمال/جنوب
جولف فن (ناقلة)	انجليزى	٢٧٥٠٧	فارغة	شمال/جنوب
أسويجو دفندر (ناقلة)	ليبيرى	٣١٦٧٨	٣٥٥٦٧	جنوب/شمال
بيرف أودل (ناقلة)	نرويجى	٣٢٩٩٨	فارغة	شمال/جنوب
داجهلد (ناقلة)	نرويجى	٢٦١٦١	فارغة	شمال/جنوب

جنسيات السفن التي عبرت القناة خلال شهر مارس عام ١٩٦٣ :

السفن التي عبرت القناة خلال مارس ١٩٦٣ ترفع أعلام ٤٢ جنسية مختلفة مقابل ٣٣ جنسية في مارس الماضي .

وكان ترتيب الجنسيات العشر الاولى خلال الشهر الحالي :-

انجلترا - ليبيريا - النرويج - فرنسا - ايطاليا - هولندا - اليونان - بنما - ألمانيا - السويد .

في حين كان الترتيب في مارس ١٩٦٢ كالآتي :-

انجلترا - ليبيريا - النرويج - فرنسا - ايطاليا - اليونان - هولندا - السويد - بنما - ألمانيا .

ومن بين الدول العشر الاولى التي عبرت سفنها القناة خلال الشهر الحالي زادت الحمولة الصافية لثمان من هذه الدول على مثيلاتها العابرة في مارس ١٩٦٢ بالنسب الآتية :

انجلترا ٢٠٢٪ - ليبيريا ٣٥٪ - النرويج ٢٢٪ - فرنسا ٤٪ - ايطاليا ٧٪ - هولندا ٦٪ - بنما ١٧٪ - ألمانيا ١٦٪ .

في حين نقصت بالنسبة لليونان بمقدار ٣٠٣٪ والسويد ٢١٪ .

الدار القومية للطباعة والنشر

العدد ٣٤٤
الثنى ٥ قروش